

Bank of Montreal *Appellant*

v.

Arthur Hall *Respondent*

and

The Attorney General of Canada, the Attorney General for New Brunswick, the Attorney General for Saskatchewan and the National Farmers Union *Interveners*

INDEXED AS: BANK OF MONTREAL v. HALL

File No.: 20373.

1989: February 28; 1990: February 1.

Present: Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka and Cory JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR SASKATCHEWAN

Banks and banking — Secured loans — Security interest created under ss. 178 and 179 of Bank Act — Security seized — Provincial legislation requiring judicial approval for seizure of security — Whether or not acts constitutional — Whether or not bank required to comply with provisions of provincial act when enforcing security interest created under federal act — Banks and Banking Law Revision Act, 1980, S.C. 1980-81-82-83, c. 40, ss. 178, 179 (formerly Bank Act, R.S.C. 1970, c. B-1, ss. 88, 89; now Bank Act, R.S.C., 1985, c. B-1, s. 178, 179) — The Limitation of Civil Rights Act, R.S.S. 1978, c. L-16, ss. 19, 27.

Constitutional law — Division of powers — Paramountcy — Federal power over banks and banking and provincial power over property and civil rights — Security interest created under ss. 178 and 179 of Bank Act — Security seized — Provincial Limitation of Civil Rights Act requiring judicial approval for seizure of security — Whether or not acts constitutional — Whether or not acts conflicting so as to render provincial act inoperative.

Respondent, a Saskatchewan farmer, contracted loans from appellant bank and granted two mortgages on his real property in favour of the Bank and a security interest in a swather pursuant to s. 88 of the *Bank Act* (subsequently s. 178 of the *Banks and Banking Law Revision Act, 1980* and now s. 178 of the *Bank Act*).

Banque de Montréal *Appelante*

c.

Arthur Hall *Intimé*

a

et

Le procureur général du Canada, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général de la Saskatchewan et le Syndicat national des cultivateurs *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: BANQUE DE MONTRÉAL c. HALL

N° du greffe: 20373.

c 1989: 28 février; 1990: 1^{er} février.

Présents: Les juges Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka et Cory.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA SASKATCHEWAN

Banques et opérations bancaires — Prêts garantis — Établissement d'une sûreté en vertu des art. 178 et 179 de la Loi sur les banques — Saisie des biens visés par la sûreté — Loi provinciale exigeant l'approbation judiciaire de la saisie des biens visés par la sûreté — Constitutionnalité des lois — La banque est-elle tenue de se conformer aux dispositions de la loi provinciale quand elle exécute la sûreté établie en vertu de la loi fédérale? — Loi de 1980 remaniant la législation bancaire, S.C. 1980-81-82-83, ch. 40, art. 178, 179 (autrefois Loi sur les banques, S.R.C. 1970, ch. B-1, art. 88, 89; maintenant Loi sur les banques, L.R.C. (1985), ch. B-1, art. 178, 179) — The Limitation of Civil Rights Act, R.S.S. 1978, ch. L-16, art. 19, 27.

Droit constitutionnel — Partage des compétences — Prépondérance — Compétence fédérale sur les banques et les opérations bancaires et compétence provinciale sur la propriété et les droits civils — Établissement d'une sûreté en vertu des art. 178 et 179 de la Loi sur les banques — Saisie des biens visés par la sûreté — La loi provinciale intitulée The Limitation of Civil Rights Act exige l'approbation judiciaire de la saisie de biens visés par la sûreté — Constitutionnalité des lois — Y a-t-il conflit de lois de manière à rendre la loi provinciale inopérante?

L'intimé, un agriculteur de la Saskatchewan, a contracté des prêts avec la banque appelante et lui a accordé deux hypothèques sur ses biens immobiliers et une sûreté sur une faucheuse conformément à l'art. 88 de la *Loi sur les banques* (par la suite l'art. 178 de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire* et main-

Respondent defaulted and in August 1984, the Bank, acting pursuant to the *Bank Act*, seized the swather and commenced an action to enforce its real property mortgage loan agreement. By way of defence to the foreclosure proceedings, respondent alleged that the Bank had not served the Notice of Intention to Seize required under Saskatchewan's *Limitation of Civil Rights Act* and sought to have the foreclosure proceedings dismissed. He also brought action seeking cancellation of the security agreement and to recover all monies paid on it as provided by this Act. The Bank countered by alleging that it was not subject to the Act in respect of proceedings taken under the *Bank Act*.

In November 1985 the parties applied by way of Notice of Motion for a determination by the Court of Queen's Bench of the question whether a chartered bank was required to comply with *The Limitation of Civil Rights Act* in enforcing a security interest under the *Bank Act*. The Chambers Judge held that the Bank was not required to comply with the provincial legislation. The Court of Appeal, by majority, reversed that decision. The principal issue here was whether a security interest created pursuant to ss. 178 and 179 of the *Bank Act* may constitutionally be subjected to the procedures for enforcement of security interests prescribed by the Saskatchewan *Limitation of Civil Rights Act*. Also at issue was the constitutional validity of the relevant provisions of both the federal and provincial Acts. The constitutional questions before this Court queried: (1) whether ss. 19 to 36 of *The Limitation of Civil Rights Act* were *ultra vires* the province in whole or in part; (2) whether ss. 178 and 179 of the *Banks and Banking Law Revision Act, 1980* were *ultra vires* Parliament in whole or in part; and, (3) whether ss. 178 and 179 of the *Banks and Banking Law Revision Act, 1980* conflicted with ss. 19 to 36 of *The Limitation of Civil Rights Act* so as to render inoperative ss. 19 to 36 in respect of security taken pursuant to s. 178 by a chartered bank.

Held: The appeal should be allowed. The first and second constitutional questions should be answered in the negative. As to the third, ss. 19 to 36 of *The Limitation of Civil Rights Act* are inapplicable to a security taken pursuant to ss. 178 and 179 of the *Bank Act*.

Sections 19 to 36 of *The Limitation of Civil Rights Act*, questions of paramountcy apart, come within property and civil rights in the province.

tenant l'art. 178 de la *Loi sur les banques*). L'intimé a fait défaut et, en août 1984, la banque a, conformément à la *Loi sur les banques*, saisi la faucheuse et intenté une action en exécution de son contrat de prêt hypothécaire immobilier. En défense aux procédures de forclusion, l'intimé a allégué que la banque ne lui avait pas signifié l'avis d'intention de saisir exigé en vertu de *The Limitation of Civil Rights Act* de la Saskatchewan et a demandé le rejet des procédures de forclusion. Il a également intenté une action en annulation du contrat de sûreté et en recouvrement des sommes versées en vertu de celui-ci comme le prévoit cette loi. La banque a répliqué qu'elle n'était pas assujettie à la Loi en ce qui concerne les procédures engagées en vertu de la *Loi sur les banques*.

En novembre 1985, les parties ont, par avis de requête, demandé à la Cour du Banc de la Reine de se prononcer sur la question de savoir si une banque à charte était tenue de se conformer à *The Limitation of Civil Rights Act* pour l'exécution d'une sûreté établie en vertu de la *Loi sur les banques*. Le juge en chambre a conclu que la banque n'était pas tenue de se conformer à la loi provinciale. La Cour d'appel, à la majorité, a infirmé cette décision. La question principale en l'espèce est de savoir si une sûreté établie conformément aux art. 178 et 179 de la *Loi sur les banques* peut être constitutionnellement assujettie aux procédures d'exécution des sûretés prévues par *The Limitation of Civil Rights Act* de la Saskatchewan. Le pourvoi porte également sur la constitutionnalité des dispositions pertinentes des lois fédérale et provinciale. Les questions constitutionnelles dont cette Cour est saisie sont de savoir: (1) si les art. 19 à 36 de *The Limitation of Civil Rights Act* excèdent en totalité ou en partie les pouvoirs de la province, (2) si les art. 178 et 179 de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire* excèdent en totalité ou en partie les pouvoirs du Parlement, et (3) si les art. 178 et 179 de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire* entrent en conflit avec les art. 19 à 36 de *The Limitation of Civil Rights Act* de façon à rendre ces articles inopérants à l'égard de garanties prises conformément à l'art. 178 par une banque à charte.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli. Les première et deuxième questions constitutionnelles reçoivent une réponse négative. Quant à la troisième, les art. 19 à 36 de *The Limitation of Civil Rights Act* ne s'appliquent pas à une garantie prise conformément aux art. 178 et 179 de la *Loi sur les banques*.

Sous réserve des questions de prépondérance, les art. 19 à 36 de *The Limitation of Civil Rights Act* relèvent de la propriété et des droits civils dans la province.

The federal banking power empowers Parliament to create an innovative form of financing and to define, in a comprehensive and exclusive manner, the rights and obligations of borrower and lender pursuant to that interest. Parliament, in the exercise of this power, can both create the ss. 178 and 179 security interest *qua* interest, and define the rights and obligations of the bank and its borrowers pursuant to that interest. The rights, duties and obligations of creditor and debtor are to be determined solely by reference to the *Bank Act*.

The security interest in question here was designed to allow the banks to lend money and make advances to certain classes of borrowers on the security of certain specified goods, including loans and advances to any farmer for the purchase of agricultural implements, on the security of such agricultural implements. The effect of the interest created by s. 178 was to vest title to the property in question in the bank when the security interest is taken out. Section 179 authorized the bank to sell all or any part of that property and provides that the proceeds of the sale shall be applied against the debt in question. These provisions complement the bank's right under s. 178(3) to take possession of secured property on default.

There can be no hermetic division between banking as a generic activity and the domain covered by property and civil rights. A spillover effect is inevitable. The fact that a given aspect of federal banking legislation cannot operate without having an impact on property and civil rights in the provinces cannot ground a conclusion that that legislation is *ultra vires* as interfering with provincial law where the matter concerned constitutes an integral element of federal legislative competence.

The security interest created by ss. 178 and 179, while at a variance with provincial law, was *intra vires* Parliament because of the policy reasons behind the creation of this security interest. This security interest met the pressing need to provide, on a nationwide basis, for a uniform security mechanism so as to facilitate access to capital by producers of primary resources and manufacturers. It freed borrower and lender from the obligation to defer to a variety of provincial lending regimes and facilitated the ability of banks to realize on its collateral. This in turn translated into important benefits for the borrower: lending became less complicated and more affordable.

The manner in which a bank is permitted to realize on its s. 178 security interest is not a mere appendage or

La compétence fédérale en matière d'opérations bancaires permet au Parlement d'établir une nouvelle forme de financement et de définir, d'une façon complète et exclusive, les droits et obligations des emprunteurs et des prêteurs en vertu de cette sûreté. Le Parlement, dans l'exercice de cette compétence, peut créer la sûreté visée aux art. 178 et 179 en tant que sûreté et définir les droits et obligations de la banque et des emprunteurs en vertu de cette sûreté. Les droits et obligations des créanciers et des débiteurs ne peuvent être déterminés qu'en fonction de la *Loi sur les banques*.

La sûreté visée en l'espèce a pour but de permettre aux banques de consentir des prêts ou des avances de fonds à certaines catégories d'emprunteurs moyennant garantie portant sur certains biens précis, y compris des prêts et des avances de fonds à tout agriculteur pour l'achat de matériel agricole mobilier, moyennant garantie portant sur ledit matériel. La sûreté établie par l'art. 178 a pour effet de conférer à la banque le titre de propriété sur le bien en question lorsque la sûreté est réalisée. L'article 179 permet à la banque de vendre ces biens en totalité ou en partie et prévoit que le produit de la vente servira à régler la dette en question. Ces dispositions viennent compléter le droit de la banque, en vertu du par. 178(3), de prendre possession des biens visés par la sûreté en cas de non-paiement.

Il ne peut y avoir de cloison étanche entre les opérations bancaires comme activité générale et le domaine visé par la propriété et les droits civils. Les retombées sont inévitables. Le fait qu'un aspect donné de la loi fédérale sur les opérations bancaires ne puisse s'appliquer sans avoir de répercussions sur la propriété et les droits civils dans les provinces ne saurait justifier une conclusion que cette loi est inconstitutionnelle pour le motif qu'elle empiète sur le droit provincial lorsque la matière visée fait intégralement partie de la compétence législative fédérale.

La sûreté établie par les art. 178 et 179, quoiqu'elle déroge à la loi provinciale, est conforme à la compétence du Parlement à cause des raisons de principe à l'origine de l'adoption de cette sûreté. Cette sûreté répondait au besoin urgent d'offrir à l'échelle nationale un mécanisme de sûreté uniforme pour faciliter l'accès des producteurs de produits de base et des fabricants aux capitaux. Elle libérait les emprunteurs et les prêteurs de l'obligation de se soumettre à divers régimes de crédit provinciaux et permettait aux banques de réaliser plus facilement leur sûreté accessoire. Cela comportait également des avantages importants pour l'emprunteur: l'obtention de crédit moins compliquée et plus accessible.

La manière dont une banque peut réaliser la sûreté visée à l'art. 178 n'est pas une simple formalité du

gloss upon the overall scheme of the Act but rather the very linchpin of the security interest. It is integral to, and inseparable from, the legislative scheme. Severing the realization provisions would defeat the specific purpose of the *Bank Act* security interest for the banks would then be forced to contend with all the idiosyncrasies and variables of the various provincial schemes.

There is an actual conflict in operation between ss. 178 and 179 of the *Bank Act* and ss. 19 to 36 of *The Limitation of Civil Rights Act* and accordingly ss. 19 to 36 are inoperative in respect of security taken pursuant to s. 178 by a chartered bank. The legislative purpose of Parliament would be displaced if the bank were required to defer to the provincial legislation in order to realize on its security.

The *Bank Act* provides that a lender may, on default of the borrower, seize the security; *The Limitation of Civil Rights Act* forbids a creditor from immediately repossessing the secured article on pain of determination of the security interest. The unqualified right of seizure granted to the bank by the federal legislation is restricted by the provincial legislation to situations where leave has been granted by judge, who will apply criteria formulated by the Province as to when and under what circumstances seizure can take place. It is not open to a provincial legislature to qualify in this way a right given and defined in a federal statute even though the sole effect of the provincial legislation would be to delay the bank's ability to take possession of its security.

Dual compliance is impossible when application of the provincial statute can fairly be said to frustrate Parliament's legislative purpose. The section 178 security interest would no longer be cognizable as such the moment provincial legislation might operate to superadd conditions governing realization over and above those found within the confines of the *Bank Act*.

Cases Cited

Applied: *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31; **considered:** *Landry Pulpwood Co. v. Banque Canadienne Nationale*, [1927] S.C.R. 605; *Royal Bank of Canada v. Workmen's Compensation Board of Nova Scotia*, [1936] S.C.R. 560; *Flintoft v. Royal Bank of Canada*, [1964] S.C.R. 631; **distinguished:** *Canadian Pioneer Management Ltd. v. Labour Relations Board of Saskatchewan*, [1980] 1 S.C.R. 433; **referred to:** *Abitibi Power & Paper Co. v. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536; *Canada Trust Co. v. Hanson* (1949), 1 D.L.R. 375, aff'd [1951] S.C.R. 366; *Merchants' Bank of Canada v. Smith* (1884), 8 S.C.R. 512; *Bank of Montreal v.*

régime général de la Loi; elle constitue plutôt le pivot même de la sûreté. Elle fait partie intégrante et est inséparable du régime législatif. Supprimer les dispositions portant sur la réalisation irait à l'encontre de l'objet précis de la sûreté de la *Loi sur les banques*, car les banques seraient alors obligées de se conformer à toutes les particularités et variables des divers régimes provinciaux.

Il y a un conflit réel d'application entre les art. 178 et 179 de la *Loi sur les banques* et les art. 19 à 36 de *The Limitation of Civil Rights Act* et, par conséquent, ces derniers articles sont inopérants à l'égard de garanties prises conformément à l'art. 178 par une banque à charte. L'intention du Parlement risquerait d'être écartée si la banque devait respecter la loi provinciale pour réaliser sa sûreté.

La *Loi sur les banques* prévoit que le créancier peut, en cas de défaut de la part de l'emprunteur, saisir les biens visés par la sûreté; *The Limitation of Civil Rights Act* interdit au créancier de rentrer immédiatement en possession des biens donnés en garantie sous peine de résolution de la sûreté. Le droit absolu de saisie que la loi fédérale accorde à la banque est limité par la loi provinciale aux cas où une autorisation est accordée par un juge qui applique les critères formulés par la province en ce qui concerne le moment et les circonstances où la saisie peut avoir lieu. Une législature provinciale ne peut pas restreindre de cette façon un droit accordé et défini dans une loi fédérale, même si le seul effet de la loi provinciale serait de retarder la capacité de la banque de prendre possession des biens visés par la sûreté.

Il est impossible de se conformer aux deux textes lorsqu'il est raisonnable d'affirmer que l'application de la loi provinciale aura pour effet de déjouer l'intention du Parlement. La sûreté de l'art. 178 ne serait plus reconnaissable comme telle si la loi provinciale pouvait surajouter des conditions régissant sa réalisation en plus de celles qui se trouvent dans la *Loi sur les banques*.

Jurisprudence

Arrêts appliqués: *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31; **arrêts examinés:** *Landry Pulpwood Co. v. Banque Canadienne Nationale*, [1927] R.C.S. 605; *Royal Bank of Canada v. Workmen's Compensation Board of Nova Scotia*, [1936] R.C.S. 560; *Flintoft v. Royal Bank of Canada*, [1964] R.C.S. 631; **distinction d'avec l'arrêt:** *Canadian Pioneer Management Ltd. c. Conseil des relations du travail de la Saskatchewan*, [1980] 1 R.C.S. 433; **arrêts mentionnés:** *Abitibi Power & Paper Co. v. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536; *Canada Trust Co. v. Hanson* (1949), 1 D.L.R. 375, conf. par [1951] R.C.S. 366; *Merchants'*

Guaranty Silk Dyeing & Finishing Co. (1935), 4 D.L.R. 483; *Canadian Imperial Bank of Commerce v. R.* (1984), 52 C.B.R. 145; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 33; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] S.C.R. 100; *Construction Montcalm Inc. v. Minimum Wage Commission*, [1979] 1 S.C.R. 754; *Attorney-General for Alberta and Winstanley v. Atlas Lumber Co.*, [1941] S.C.R. 87.

Statutes and Regulations Cited

Act Respecting Incorporated Banks, C.S.C. 1859, c. 54.
Bank Act, R.S.C. 1970, c. B-1, ss. 86(2), 88.
Bank Act, R.S.C., 1985, c. B-1, ss. 178, 179.
Banks and Banking Law Revision Act, 1980, S.C. 1980-81-82-83, c. 40, ss. 178, 179.
Constitution Act, 1867, ss. 91(15), 92(2).
Limitation of Civil Rights Act, R.S.S. 1978, c. L-16, ss. 19 to 36.
Mercantile Amendment Act, R.S.O. 1887, c. 122.
Personal Property Security Act, S.S. 1979-80, c. P-6.1.

Authors Cited

Anstie, R. H. "The Historical Development of Pledge Lending in Canada", Part I, *The Canadian Banker* 74, 2 (Summer 1967): 81-89; Part II, *The Canadian Banker* 74, 3 (Autumn 1967): 35-44.
 Falconbridge, John Delatre. *Banking and Bills of Exchange*, 4th ed. Toronto: Canada Law Book, 1929.
 Falconbridge, John Delatre. *Crawford and Falconbridge Banking and Bills of Exchange*, vol. 1, 8th ed. By Bradley Crawford. Toronto: Canada Law Book, 1986.
 Galbraith, John Alexander. *Canadian Banking*. Toronto: Ryerson Press, 1970.
 Lederman, W. R. "The Concurrent Operation of Federal and Provincial Laws in Canada" (1963), 9 *McGill L.J.* 185.
 Moodie, William. "Accounts Receivable, Section 88 of The Bank Act, And Inventory Financing — A Banker's View", Meredith Memorial Lectures, 1967 Series, McGill University Faculty of Law. *Security in Moveable Property*. Montreal: Wilson & Lafleur Ltd., 1967.
 Moull, William D. "Security Under Sections 177 and 178 of the Bank Act" (1986), 65 *Can. Bar Rev.* 242.

APPEAL from a judgment of the Saskatchewan Court of Appeal (1987), 54 Sask. R. 30, 36 D.L.R.

Bank of Canada v. Smith (1884), 8 R.C.S. 512; *Bank of Montreal v. Guaranty Silk Dyeing & Finishing Co.* (1935), 4 D.L.R. 483; *Banque Canadienne Impériale de Commerce c. R.* (1984), 52 C.B.R. 145; *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 33; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503; *Reference re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754; *Attorney-General for Alberta and Winstanley v. Atlas Lumber Co.*, [1941] R.C.S. 87.

Lois et règlements cités

Acte concernant les banques incorporées, S.R.C. 1859, ch. 54.
 c *Limitation of Civil Rights Act*, R.S.S. 1978, ch. L-16, art. 19 à 36.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(15), 92(2).
Loi de 1980 remaniant la législation bancaire, S.C. 1980-81-82-83, ch. 40, art. 178, 179.
 d *Loi sur les banques*, L.R.C. (1985), ch. B-1, art. 178, 179.
Loi sur les banques, S.R.C. 1970, ch. B-1, art. 86(2), 88.
Mercantile Amendment Act, R.S.O. 1887, ch. 122.
 e *Personal Property Security Act*, S.S. 1979-80, ch. P-6.1.

Doctrine citée

Anstie, R. H. «The Historical Development of Pledge Lending in Canada», Part I, *The Canadian Banker* 74, 2 (Summer 1967): 81-89; Part II, *The Canadian Banker* 74, 3 (Autumn 1967): 35-44.
 f Falconbridge, John Delatre. *Banking and Bills of Exchange*, 4th ed. Toronto: Canada Law Book, 1929.
 g Falconbridge, John Delatre. *Crawford and Falconbridge Banking and Bills of Exchange*, vol. 1, 8th ed. By Bradley Crawford. Toronto: Canada Law Book, 1986.
 Galbraith, John Alexander. *Canadian Banking*. Toronto: Ryerson Press, 1970.
 Lederman, W. R. «The Concurrent Operation of Federal and Provincial Laws in Canada» (1963), 9 *McGill L.J.* 185.
 h Moodie, William. «Accounts Receivable, Section 88 Of The Bank Act, And Inventory Financing — A Banker's View», Meredith Memorial Lectures, 1967 Series, McGill University Faculty of Law. *Security in Moveable Property*. Montreal: Wilson & Lafleur Ltd., 1967.
 i Moull, William D. «Security Under Sections 177 and 178 of the Bank Act» (1986), 65 *R. du B. can.* 242.

j POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Saskatchewan (1987), 54 Sask. R. 30, 36

(3d) 523, [1987] 3 W.W.R. 525, allowing an appeal from Matheson J. in Chambers (1985), 46 Sask. R. 182. Appeal allowed. The first and second constitutional questions should be answered in the negative. As to the third, ss. 19 to 36 of *The Limitation of Civil Rights Act* are inapplicable to a security taken pursuant to ss. 178 and 179 of the *Bank Act*.

William Softley and Dale Doan, for the appellant.

Gary Semenchuck, Q.C., for the respondent.

T. B. Smith, Q.C., and *James Mabbutt, Q.C.*, for the intervener the Attorney General of Canada.

Robert G. Richards, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Bruce Judah, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

Audrey Brent, for the intervener the National Farmers Union.

The judgment of the Court was delivered by

LA FOREST J.—The principal issue in this appeal is whether a security interest created pursuant to ss. 178 and 179 of the *Bank Act* may constitutionally be subjected to the procedures for enforcement of security interests prescribed by the Saskatchewan *Limitation of Civil Rights Act*. It also raises the constitutional validity of the relevant provisions of both the federal and provincial Acts.

Facts

The respondent, Arthur Hall, a farmer in Saskatchewan, contracted loans from the appellant Bank of Montreal in the early 1980s. As collateral, Mr. Hall granted two mortgages on his real property in favour of the Bank. The loans were also secured by a security interest in a piece of farm machinery, a 1980 Versatile swather, pursuant to s. 88 of the *Bank Act*, R.S.C. 1970, c. B-1, subsequently s. 178 of the *Banks and Banking Law*

D.L.R. (3d) 523, [1987] 3 W.W.R. 525, qui a accueilli l'appel d'une décision du juge en chambre Matheson (1985), 46 Sask. R. 182. Pourvoi accueilli. Les première et deuxième questions constitutionnelles reçoivent une réponse négative. Quant à la troisième, les art. 19 à 36 de *The Limitation of Civil Rights Act* ne s'appliquent pas à une garantie prise conformément aux art. 178 et 179 de la *Loi sur les banques*.

William Softley et Dale Doan, pour l'appelante.

Gary Semenchuck, c.r., pour l'intimé.

T. B. Smith, c.r., et *James Mabbutt, c.r.*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Robert G. Richards, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Bruce Judah, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

Audrey Brent, pour l'intervenant le Syndicat national des cultivateurs.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE LA FOREST—La principale question que soulève ce pourvoi est de savoir si une sûreté établie conformément aux art. 178 et 179 de la *Loi sur les banques* peut être constitutionnellement assujettie aux procédures d'exécution des sûretés prévues par *The Limitation of Civil Rights Act* de la Saskatchewan. Le pourvoi porte également sur la constitutionnalité des dispositions pertinentes des lois fédérale et provinciale.

Les faits

Au début des années 80, l'appelante, la Banque de Montréal, a consenti des prêts à l'intimé, Arthur Hall, un agriculteur de la Saskatchewan. À titre de garantie, M. Hall a accordé à la banque deux hypothèques sur ses biens immobiliers. Les prêts étaient également assortis d'une sûreté sur une pièce de matériel agricole, une faucheuse de marque Versatile 1980, conformément à l'art. 88 de la *Loi sur les banques*, S.R.C. 1970, ch. B-1,

Revision Act, 1980, S.C. 1980-81-82-83, c. 40, now s. 178 of the *Bank Act*, R.S.C., 1985, c. B-1.

Mr. Hall defaulted on his loan, and in August 1984, the Bank, pursuant to the provisions of the *Bank Act*, seized the swather and commenced an action to enforce its real property mortgage loan agreement. By way of defence to the foreclosure proceedings, Mr. Hall alleged that the Bank had not served the Notice of Intention to Seize required under the provisions of *The Limitation of Civil Rights Act*, R.S.S. 1978, c. L-16, and accordingly sought to have the foreclosure proceedings dismissed. He also brought action for cancellation of the security agreement and to recover all monies paid thereon as provided by this Act. The Bank of Montreal countered by alleging that it was not subject to the Act in respect of proceedings taken under the *Bank Act*.

In November 1985, the parties, by Notice of Motion filed before the Court of Queen's Bench for Saskatchewan, applied for a determination of the question whether the plaintiff, as a chartered bank, was required to comply with *The Limitation of Civil Rights Act* in enforcing a security interest under the *Bank Act*.

Judicial History

The Court of Queen's Bench

The Chambers Judge, Matheson J., held that the Bank was not required to comply with *The Limitation of Civil Rights Act*. He expressed the opinion that the amended definition of "security interest" in s. 19(f) of *The Limitation of Civil Rights Act* was not meant to extend to a security interest under s. 178 of the *Bank Act*, but was solely intended to bring *The Limitation of Civil Rights Act* into line with the personal property security interests provided for in Saskatchewan's *Personal Property Security Act*, S.S. 1979-80, c. P-6.1.

Matheson J. nonetheless went on to deal with the case on the assumption that the Act did apply

plus tard l'art. 178 de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 40, maintenant l'art. 178 de la *Loi sur les banques*, L.R.C. (1985), ch. B-1.

^a Monsieur Hall a fait défaut dans le paiement de son prêt et, en août 1984, la banque a, conformément à la *Loi sur les banques*, saisi la faucheuse et intenté une action en exécution de son contrat de prêt hypothécaire immobilier. En défense aux procédures de forclusion, M. Hall a allégué que la banque ne lui avait pas signifié l'avis d'intention de saisir exigé en vertu des dispositions de *The Limitation of Civil Rights Act*, R.S.S. 1978, ch. L-16, et a donc demandé le rejet des procédures de forclusion. Il a également intenté une action en annulation du contrat de sûreté et en recouvrement des sommes versées en vertu de celui-ci comme le prévoit cette loi. La Banque de Montréal a répliqué qu'elle n'était pas assujettie à la Loi en ce qui concerne les procédures engagées en vertu de la *Loi sur les banques*.

^e En novembre 1985, les parties ont, par avis de requête déposé devant la Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan, demandé que celle-ci se prononce sur la question de savoir si la demanderesse, en qualité de banque à charte, était tenue de se conformer à *The Limitation of Civil Rights Act* pour l'exécution d'une sûreté établie en vertu de la *Loi sur les banques*.

L'historique judiciaire

^g *La Cour du Banc de la Reine*

Le juge en chambre Matheson a conclu que la banque n'était pas tenue de se conformer à *The Limitation of Civil Rights Act*. Il a exprimé l'avis que la définition modifiée du terme [TRADUCTION] «sûreté» à l'al. 19f) de *The Limitation of Civil Rights Act* avait pour but non pas de s'appliquer à une sûreté établie en vertu de l'art. 178 de la *Loi sur les banques*, mais seulement de rendre *The Limitation of Civil Rights Act* conforme aux dispositions sur les sûretés mobilières de *The Personal Property Security Act* de la Saskatchewan, S.S. 1979-80, ch. P-6.1.

^j Quoi qu'il en soit, le juge Matheson a poursuivi l'examen de l'affaire en tenant pour acquis que la

to chartered banks. He opined that it was "entirely possible", in view of the development of financial and commercial institutions that are subject to provincial consumer protection, that s. 178(3) of the *Bank Act*, though purporting to be enacted under the federal power to regulate banking, might be *ultra vires* as trenching on provincial jurisdiction over property and civil rights. He noted, however, that this question had not been properly put in issue before him and proceeded on the assumption that the provision had been validly enacted. He went on to draw attention to the fact that the Bank, if required to comply with the provincial legislation, would be subject to the penalty provision of s. 27 whereby failure to give the requisite Notice of Intention to Seize results in the termination of the security agreement and the release of the debtor from all further obligations. In Matheson J.'s view, the provincial legislature did not have authority to enact legislation which had the effect of negating a federally created security agreement, even if the provincial legislation were held competent to limit the manner in which it could be enforced.

The Court of Appeal

The Court of Appeal, by majority, reversed the decision of the Chambers judge; (1987), 54 Sask. R. 30. Writing for the majority, Sherstobitoff J.A., rejected the notion that the definition of "security interest" in *The Limitation of Civil Rights Act* would not extend to a s. 178 security interest taken by a chartered bank. Noting that the Legislature had expressly excluded other security interests created pursuant to federal legislation from the definition in s. 19, but had not done so in the case of s. 178 interests, he declined to accord any special significance to the fact that *The Limitation of Civil Rights Act* was only amended following the enactment of *The Personal Property Security Act*.

Sherstobitoff J.A. then turned to the question whether the doctrine of paramountcy applied so as to suspend the provincial legislation or render it inoperative. There was no question that s. 178 fell

Loi s'appliquait aux banques à charte. À son avis, il était [TRADUCTION] «tout à fait possible», compte tenu du nombre croissant d'institutions financières et commerciales assujetties aux lois provinciales sur la protection du consommateur, que le par. 178(3) de la *Loi sur les banques*, bien que censé être adopté en vertu de la compétence fédérale en matière de réglementation des banques, soit inconstitutionnel pour cause d'empiétement sur la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils. Il a cependant fait remarquer que cette question n'avait pas été dûment soulevée devant lui et il a présumé que la disposition avait été adoptée validement. Il a poursuivi en soulignant que si la banque était tenue de se conformer à la loi provinciale elle serait assujettie à la sanction prévue à l'art. 27 selon laquelle l'omission de donner l'avis requis de l'intention de saisir met fin au contrat de sûreté et libère le débiteur de toutes autres obligations. Selon le juge Matheson, le législateur provincial n'avait pas le pouvoir d'adopter une loi qui avait pour effet d'annuler un contrat de sûreté établi en vertu d'une loi fédérale même si on concluait que la loi provinciale pouvait limiter la manière dont il pouvait être exécuté.

La Cour d'appel

La Cour d'appel, à la majorité, a infirmé la décision du juge en chambre: (1987), 54 Sask. R. 30. Le juge Sherstobitoff, s'exprimant au nom de la Cour d'appel à la majorité, a rejeté l'idée que la définition du terme [TRADUCTION] «sûreté» dans *The Limitation of Civil Rights Act* ne puisse s'étendre à une sûreté établie en vertu de l'art. 178 par une banque à charte. Soulignant que le législateur avait expressément exclu de la définition de l'art. 19 d'autres sûretés établies en vertu de lois fédérales, mais ne l'avait pas fait dans le cas des sûretés fondées sur l'art. 178, il a refusé d'accorder une importance particulière au fait que *The Limitation of Civil Rights Act* avait été modifiée seulement à la suite de l'adoption de *The Personal Property Security Act*.

Le juge Sherstobitoff a ensuite abordé la question de savoir si la théorie de la prépondérance s'appliquait de façon à suspendre la loi provinciale ou à la rendre inopérante. Il ne faisait pas de doute

within the federal power respecting banks and banking. However, in his opinion, by application of the test for paramountcy laid down by this Court in *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, this was not a case where there was an express contradiction between the two enactments. *The Limitation of Civil Rights Act* could not be said to operate so as to affect the amount of a debtor's indebtedness or his liability for payment. It merely imposed an obligation on the bank to give notice prior to seizure so as to permit a debtor to make an application to the court for an order specifying the procedures to be followed for realizing on the security. This obligation might delay a bank's ability to realize on its security but this, in itself, did not imply an inconsistency or incompatibility between the federal and provincial enactments. He thus put it, at p. 40:

Paramountcy applies only where there is actual conflict in operation as where one enactment says "yes", the other "no", or compliance with one is defiance of the other. I can find no such conflict in this case. A bank may be delayed in realizing upon its s. 178 security, but it will not be denied its remedy so long as it follows the required procedure.

The dissenting judge, Wakeling J.A., agreed that the definition of "security interest" embraced security interests granted pursuant to s. 178 of the *Bank Act*. While conceding that there was logic behind the assumption that the amendment to the definition of "security interest" had been merely in the nature of a "housekeeping measure" designed to ensure that related legislation conformed to Saskatchewan's *Personal Property Security Act*, Wakeling J.A. nevertheless concluded that the language was so clear and unambiguous as to support the view that the Legislature had intended to include s. 178 security interests within the meaning of the definition.

On the question of paramountcy, however, Wakeling J.A. parted company with the majority. As he saw it, the crux of the matter lay in the fact that the provincial legislation purported to subject to the operation of provincial law a security interest created by federal legislation that gave a bank

que l'art. 178 relevait de la compétence fédérale sur les banques et les opérations bancaires. Cependant, appliquant le critère de la prépondérance établi par notre Cour dans l'arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, il a exprimé l'avis qu'il n'y avait pas en l'espèce de conflit exprès entre les deux lois. On ne pouvait affirmer que *The Limitation of Civil Rights Act* avait pour effet de modifier l'état d'endettement du débiteur ou son obligation de payer. Elle obligeait seulement la banque à donner un préavis de saisie pour permettre au débiteur de s'adresser à la cour pour obtenir une ordonnance précisant la procédure à suivre pour réaliser la sûreté. Cette obligation pouvait retarder la banque dans la réalisation de sa sûreté, mais cela n'impliquait pas en soi l'existence d'une incompatibilité entre les lois fédérale et provinciale. Il a ainsi affirmé, à la p. 40:

[TRADUCTION] Il y a prépondérance seulement lorsqu'il y a un conflit véritable, comme lorsqu'une loi dit «oui» et que l'autre dit «non», ou lorsque l'observance de l'une entraîne l'inobservance de l'autre. J'estime qu'il n'existe aucun conflit de la sorte en l'espèce. Une banque peut être retardée dans la réalisation de sa sûreté fondée sur l'art. 178, mais elle ne sera pas privée de son redressement dans la mesure où elle suit la procédure requise.

Le juge Wakeling, dissident en Cour d'appel, a reconnu que la définition du terme [TRADUCTION] «sûreté» comprenait les sûretés accordées en vertu de l'art. 178 de la *Loi sur les banques*. Tout en reconnaissant une certaine logique à la présomption que la modification de la définition du terme «sûreté» participait simplement de la nature d'une [TRADUCTION] «mesure interne» destinée à assurer la conformité des lois connexes à *The Personal Property Security Act* de la Saskatchewan, le juge Wakeling a néanmoins conclu que la clarté et l'absence d'ambiguïté du texte confirmaient l'opinion que le législateur avait eu l'intention d'inclure la sûreté établie en vertu de l'art. 178 dans la portée de la définition.

Cependant, sur la question de la prépondérance, le juge Wakeling s'est dissocié de la majorité. Selon lui, le nœud de l'affaire était que la loi provinciale avait pour objet d'assujettir à l'application du droit provincial une sûreté établie par une loi fédérale qui conférait à une banque un droit

an unqualified right of seizure on the default of a loan. This restriction on an unqualified right to seize, concluded Wakeling J.A., satisfied the test for paramountcy set out by this Court in *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*. Compliance with the legislation of the one jurisdiction would necessarily entail defiance of the other. He stated, at p. 35:

This test must be applied within a specific time frame, and in this case that time is when a bank has made a decision to seize as a result of default. When that decision is made, the clear fact is the **Bank Act** provides that the bank can do so while the **Limitation of Civil Rights Act** indicates it can not. I perceive this to be a conflict sufficient to meet the test previously described as the right of seizure given under federal legislation cannot be exercised without being in defiance of provincial legislation.

The Appeal to this Court

Leave to appeal to this Court was then sought and granted, and the following constitutional questions were stated:

1. Are ss. 19 to 36 of *The Limitation of Civil Rights Act*, R.S.S. 1978, c. L-16, *ultra vires* the Legislature of Saskatchewan in whole or in part?
2. Are ss. 178 and 179 of the *Banks and Banking Law Revision Act, 1980*, S.C. 1980-81-82-83, c. 40, *ultra vires* the Parliament of Canada in whole or in part?
3. Do ss. 178 and 179 of the *Banks and Banking Law Revision Act, 1980*, S.C. 1980-81-82-83, c. 40, conflict with ss. 19 to 36 of *The Limitation of Civil Rights Act*, R.S.S. 1978, c. L-16, so as to render inoperative ss. 19 to 36 in respect of security taken pursuant to s. 178 by a chartered bank?

The Attorneys General of Canada, New Brunswick and Saskatchewan intervened. Those of Ontario, Quebec, Manitoba and British Columbia also intervened but later withdrew. As well, the National Farmers Union applied for and was granted leave to intervene.

absolu de saisie en cas de défaut de paiement d'un prêt. Le juge Wakeling a conclu que cette restriction au droit absolu de saisir respectait le critère de la prépondérance établi par notre Cour dans l'arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*. L'observance de l'une des lois entraînait forcément l'inobservance de l'autre. Il dit, à la p. 35:

[TRADUCTION] Ce critère doit être appliqué à un moment précis et en l'espèce ce moment est lorsqu'une banque a décidé de saisir par suite du défaut. Lorsque cette décision est prise, il est clair que la **Loi sur les banques** permet à la banque d'agir alors que la **Limitation of Civil Rights Act** ne le lui permet pas. J'estime qu'il s'agit là d'un conflit suffisant pour satisfaire au critère décrit précédemment puisque le droit de saisie conféré en vertu de la loi fédérale ne peut être exercé sans porter atteinte à la loi provinciale.

a Le pourvoi devant notre Cour

La Cour a fait droit à la requête en autorisation de pourvoi et les questions constitutionnelles suivantes ont été formulées:

1. Les articles 19 à 36 de *The Limitation of Civil Rights Act*, R.S.S. 1978, ch. L-16, excèdent-ils en totalité ou en partie les pouvoirs de la législature de la Saskatchewan?
2. Les articles 178 et 179 de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 40, excèdent-ils en totalité ou en partie les pouvoirs du Parlement du Canada?
3. Les articles 178 et 179 de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 40, entrent-ils en conflit avec les art. 19 à 36 de *The Limitation of Civil Rights Act*, R.S.S. 1978, ch. L-16, de façon à rendre ces articles inopérants à l'égard de garanties prises conformément à l'art. 178 par une banque à charte?

Le procureur général du Canada et les procureurs généraux du Nouveau-Brunswick et de la Saskatchewan sont intervenus. Ceux de l'Ontario, du Québec, du Manitoba et de la Colombie-Britannique sont également intervenus, mais se sont désistés par la suite. De même, le Syndicat national des cultivateurs a demandé et obtenu l'autorisation d'intervenir.

Sections 19 to 36 of *The Limitation of Civil Rights Act*

Apart from the possible conflict with federal legislation (a matter I shall deal with later), no argument was made in the courts below or in this Court challenging the constitutionality of ss. 19 to 36 of *The Limitation of Civil Rights Act* and, in my view, no such challenge could be seriously mounted. It is not necessary to reproduce these provisions here. Suffice it to say that they confer on a debtor the right to seek court supervision of the realization of a secured debt, and thus may have the effect of suspending the right of a secured creditor to realize on its security. They allow a debtor an opportunity to redeem or reinstate a security agreement. In particular, s. 21 requires a secured creditor to give notice to the debtor of its intention to take possession of secured property, and if it fails to do so, the security agreement (by s. 27) is terminated and the debtor is released from all liability under the agreement and is entitled to recover any monies already paid. I have no difficulty holding, questions of paramountcy apart, that such legislation may fairly be said to come within property and civil rights in the province, and thus *intra vires* the provincial legislature; see *Abitibi Power & Paper Co. v. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536 (P.C.), and *Canada Trust Co. v. Hanson* (1949), 1 D.L.R. 375, aff'd [1951] S.C.R. 366.

Sections 178 and 179 of the *Banks and Banking Law Revision Act, 1980*

The analysis of the question whether ss. 178 and 179 of the *Bank Act* are in any way *ultra vires* the Parliament of Canada begins with an examination of the federal banking power itself, s. 91(15) of the *Constitution Act, 1867*, which reads as follows:

91. ... the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next hereinafter enumerated; that is to say, —

Les articles 19 à 36 de *The Limitation of Civil Rights Act*

Sous réserve de la possibilité de conflit avec la loi fédérale (une question que je traiterai plus loin), aucun argument n'a été soumis devant les tribunaux d'instance inférieure ou devant notre Cour en vue d'attaquer la constitutionnalité des art. 19 à 36 de *The Limitation of Civil Rights Act* et j'estime qu'aucune attaque de cette nature ne saurait être montée sérieusement. Il n'est pas nécessaire de reproduire ces dispositions ici. Il suffit de dire qu'elles confèrent au débiteur le droit de demander aux tribunaux de surveiller la réalisation de la créance garantie et qu'elles peuvent donc avoir l'effet de suspendre le droit d'un créancier garanti de réaliser sa sûreté. Elles donnent au débiteur la possibilité de rembourser sa dette ou de rétablir un contrat de sûreté. En particulier, l'art. 21 exige que le créancier garanti donne avis au débiteur de son intention de prendre possession du bien grevé d'une sûreté, à défaut de quoi le contrat de sûreté (en vertu de l'art. 27) prend fin et le débiteur est libéré de toutes ses obligations en vertu du contrat et peut recouvrer les sommes déjà versées. Il m'est facile de conclure, abstraction faite des questions de prépondérance, que cette loi relève vraisemblablement de la propriété et des droits civils dans la province et est donc conforme à la compétence de la législature provinciale; voir *Abitibi Power & Paper Co. v. Montreal Trust Co.*, [1943] A.C. 536 (C.P.), et *Canada Trust Co. v. Hanson* (1949), 1 D.L.R. 375, conf. par [1951] R.C.S. 366.

Les articles 178 et 179 de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*

Pour déterminer si les art. 178 et 179 de la *Loi sur les banques* excèdent d'une façon quelconque la compétence du Parlement du Canada, il faut d'abord examiner la compétence fédérale elle-même sur les opérations bancaires, conférée par le par. 91(15) de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui se lit ainsi:

91. ... l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets énumérés ci-dessous, à savoir:

15. Banking, Incorporation of Banks, and the Issue of Paper Money.

The *locus classicus* as to the meaning of this provision is, of course, the pronouncement of Lord Watson in *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31, where the Privy Council was called upon to consider “whether warehouse receipts, taken in security by a bank in the course of the business of banking” are matters falling within the provision. In the course of his judgment, Lord Watson, at p. 46, gave a broad interpretation of the federal banking power in the following passage:

The legislative authority conferred by these words is not confined to the mere constitution of corporate bodies with the privilege of carrying on the business of bankers. It extends to the issue of paper currency, which necessarily means the creation of a species of personal property carrying with it rights and privileges which the law of the province does not, and cannot, attach to it. It also comprehends “banking,” an expression which is wide enough to embrace every transaction coming within the legitimate business of a banker.

Lord Watson’s pronouncement echoes the view taken by this Court in *Merchants’ Bank of Canada v. Smith* (1884), 8 S.C.R. 512, where, at p. 541, Henry J. held that everything necessarily connected with banking fell within the powers of Parliament even though they might interfere, in some respects, with property and civil rights.

Given the broad sweep of his definition of banking, it was hardly necessary for Lord Watson to venture an exhaustive enumeration of the actual practices that fell within the ambit of the “legitimate business of a banker”. But in remarks with immediate relevance to this case, he, again at p. 46, did make it clear that he took for granted that the business of banking would necessarily embrace the “lending of money on the security of goods, or of documents representing the property of goods”.

The respondent did not directly challenge this proposition, but sought to qualify it somewhat. He conceded, rightly in my view, that the federal

15. Les banques, la constitution en corporation des banques et l’émission du papier-monnaie;

L’énoncé classique quant au sens de cette disposition est évidemment celui de lord Watson dans l’arrêt *Tennant v. Union Bank of Canada*, [1894] A.C. 31, dans lequel on avait demandé au Conseil privé de déterminer si des [TRADUCTION] «récépissés d’entrepôt pris en garantie par une banque dans le cadre de ses opérations bancaires» relèvent de la disposition. Dans l’extrait suivant de ses motifs, à la p. 46, lord Watson a donné une interprétation large de la compétence fédérale sur les opérations bancaires:

[TRADUCTION] Le pouvoir législatif conféré par ces mots ne se restreint pas à la simple constitution en personne morale d’organismes qui ont le privilège d’exercer les activités de banquiers. Il s’étend à l’émission du papier-monnaie, ce qui comprend forcément la création d’une sorte de biens mobiliers comportant des droits et des privilèges sur lesquels le droit de la province ne s’applique pas ni ne peut s’appliquer. Il comprend également les «opérations bancaires», une expression suffisamment large pour comprendre toute opération entrant dans l’entreprise légitime d’un banquier.

Les propos de lord Watson reprennent le point de vue adopté par notre Cour dans l’arrêt *Merchants’ Bank of Canada v. Smith* (1884), 8 R.C.S. 512, où à la p. 541, le juge Henry a conclu que tout ce qui est nécessairement lié aux opérations bancaires relève de la compétence du Parlement même s’il peut y avoir à certains égards empiètement sur la propriété et les droits civils.

Étant donné la portée générale de sa définition des opérations bancaires, il n’était guère nécessaire à lord Watson d’entreprendre une énumération exhaustive des pratiques réelles qui relevaient de la portée de «l’entreprise légitime d’un banquier». Mais dans des remarques directement applicables à la présente affaire, il a, toujours à la p. 46, dit clairement qu’il tenait pour acquis que les opérations bancaires comprendraient nécessairement le [TRADUCTION] «prêt d’argent moyennant garantie portant sur des biens ou des documents constatant le droit de propriété sur des biens».

L’intimé n’a pas contesté directement cette affirmation, mais a tenté de la nuancer quelque peu. Il a reconnu, à juste titre à mon avis, que la

banking power extends to allowing Parliament to define a security interest and to permit borrowing on the strength of that interest. He submitted, however, that Parliament could not, pursuant to this power, legislate with respect to the requirements relating to the realization and enforcement of that interest. Such provisions, he argued, would trench on the exclusive jurisdiction of the provinces respecting property and civil rights.

Consideration of this proposition logically begins with a general outline of the nature of the ss. 178 and 179 security interest itself. In essence, as is apparent from s. 178(1)(a) to (j), the security interest in question here is designed to allow the banks to "lend money and make advances" to certain classes of borrowers on the security of certain specified goods, comprehensively defined in paras. (a) to (j), and including loans and advances "to any farmer for the purchase of agricultural implements, on the security of such agricultural implements".

By section 178(2), a bank may take security in property owned by the borrower at the time of the loan transaction, and any property acquired during the pendency of the security agreement. The rights and powers of the bank with respect to the secured property are set out in s. 178(2)(c). By the terms of s. 178(2)(c), these rights and powers are stated to be "the same rights and powers as if the bank had acquired a warehouse receipt or bill of lading in which such property was described". These powers are defined, in turn, in s. 186 of the Act where it is specified that any warehouse receipt or bill acquired by a bank as security for the payment of a debt, vests in the bank all the right and title to goods, wares and merchandise covered by the holder or owner thereof.

The nature of the rights and powers vested in the bank by the delivery of the document giving the security interest has been the object of some debate. Argument has centred on whether the security interest should be likened to a pledge or bailment, or whether it is more in the nature of a chattel mortgage. I find the most precise description of this interest to be that given by Professor

compétence fédérale sur les opérations bancaires va jusqu'à permettre au Parlement de définir une sûreté et d'autoriser l'emprunt sur la foi de cette sûreté. Il a cependant prétendu que le Parlement ne pouvait pas, suivant cette compétence, légiférer quant aux conditions applicables à la réalisation et à l'exécution de cette sûreté. Il a soutenu que ces dispositions empiéteraient sur la compétence exclusive des provinces en matière de propriété et de droits civils.

L'examen de cette proposition commence logiquement par un exposé général de la nature de la sûreté visée aux art. 178 et 179. Comme il ressort clairement des al. 178(1)a) à j), la sûreté visée en l'espèce a essentiellement pour but de permettre aux banques de «consentir des prêts ou avances de fonds» à certaines catégories d'emprunteurs moyennant garantie portant sur certains biens précis, définis de façon détaillée aux al. a) à j), y compris des prêts et des avances de fonds «à tout agriculteur pour l'achat de matériel agricole mobilier, moyennant garantie portant sur ledit matériel».

En vertu du par. 178(2), une banque peut obtenir une garantie portant sur des biens appartenant à l'emprunteur au moment de l'emprunt et sur tous les biens acquis pendant la durée du contrat de sûreté. Les droits de la banque à l'égard des biens visés par la sûreté sont énoncés à l'al. 178(2)c). Selon les termes de l'al. 178(2)c), ces droits sont «les mêmes droits que si la banque avait acquis un récépissé d'entrepôt ou un connaissement visant ces biens». Ces droits sont à leur tour définis à l'art. 186 de la Loi où il est dit que tout récipissé d'entrepôt ou connaissement acquis par une banque à titre de garantie du paiement d'une dette confère à la banque tous les droit et titre de propriété sur les effets, denrées ou marchandises que le détenteur ou propriétaire avait sur ceux-ci.

La nature des droits conférés à la banque par la remise du document accordant la sûreté a fait l'objet de certaines discussions. Les débats ont porté sur la question de savoir si la sûreté devrait être comparée à un gage ou à un dépôt en garantie, ou si elle tient davantage d'une hypothèque mobilière. J'estime que la description la plus précise de cette sûreté est celle que donne le profes-

Moull in his article "Security Under Sections 177 and 178 of the Bank Act" (1986), 65 *Can. Bar Rev.* 242, at p. 251. Professor Moull, correctly in my view, stresses that the effect of the interest is to vest title to the property in question in the bank when the security interest is taken out. He states, at p. 251:

The result, then, is that a bank taking security under section 178 effectively acquires legal title to the borrower's interest in the present and after-acquired property assigned to it by the borrower. The bank's interest attaches to the assigned property when the security is given or the property is acquired by the borrower and remains attached until released by the bank, despite changes in the attributes or composition of the assigned property. The borrower retains an equitable right of redemption, of course, but the bank effectively acquires legal title to whatever rights the borrower holds in the assigned property from time to time.

Section 179(4) sets out the general powers of the bank in the event of non-payment of the loan or advance secured by the property assigned to it by s. 178. In a word, this section authorizes the bank to sell all or any part of that property and provides that the proceeds of the sale shall be applied against the debt in question. These provisions complement the bank's right under s. 178(3) to take possession of secured property on default.

The Historical Record

I turn next to a consideration of the historical circumstances behind the creation of this security interest. For if the above remarks suffice to give a basic understanding of the operation of the s. 178 security interest, it is only in light of the historical record that one can appreciate the rationale for the creation of this particular security interest which, as noted in *Crawford and Falconbridge Banking and Bills of Exchange* (8th ed. 1986), vol. 1, is unique to Canadian banking legislation.

In "The Historical Development of Pledge Lending in Canada", Part I, *The Canadian Banker* 74, 2 (Summer 1967): 81-89, and Part II, *The Canadian Banker* 74, 3 (Autumn 1967): 35-44, Anstie traces the predecessors to the s. 178

seur Moull dans son article intitulé «Security Under Sections 177 and 178 of the Bank Act» (1986), 65 *R. du B. can.* 242, à la p. 251. Le professeur Moull souligne, à juste titre à mon avis, que l'effet de la sûreté est de conférer à la banque le titre de propriété sur le bien en question lorsque la sûreté est réalisée. Il affirme, à la p. 251:

[TRADUCTION] Il en résulte donc que la banque qui prend une sûreté en vertu de l'art. 178 acquiert effectivement les droits que l'emprunteur avait dans les biens actuels et acquis après coup qu'il a cédés à la banque. Le droit de la banque grève les biens cédés dès que la sûreté est consentie ou dès que l'emprunteur acquiert les biens et ceux-ci demeurent grevés jusqu'à ce que la banque accorde mainlevée, malgré les changements apportés aux attributs ou aux éléments des biens cédés. L'emprunteur conserve évidemment un droit de rachat en *equity*, mais la banque devient effectivement titulaire de tous les droits que l'emprunteur avait sur les biens cédés.

Le paragraphe 179(4) énonce les pouvoirs généraux de la banque en cas de non-paiement du prêt ou des avances de fonds accordés moyennant sûreté portant sur les biens cédés en vertu de l'art. 178. En un mot, cet article permet à la banque de vendre ces biens en totalité ou en partie et prévoit que le produit de la vente servira à régler la dette en question. Ces dispositions viennent compléter le droit de la banque, en vertu du par. 178(3), de prendre possession des biens visés par la sûreté en cas de non-paiement.

Compte rendu historique

J'examine maintenant les circonstances historiques à l'origine de cette sûreté. Même si les remarques précédentes suffisent pour donner un aperçu général du fonctionnement de la sûreté visée à l'art. 178, ce n'est qu'en tenant compte de l'aspect historique que l'on peut apprécier le raisonnement à l'origine de la création de cette sûreté particulière qui, tel que souligné dans *Crawford and Falconbridge Banking and Bills of Exchange* (8^e éd. 1986), vol. 1, est unique dans la législation bancaire canadienne.

Dans son article intitulé «The Historical Development of Pledge Lending in Canada», Part I, *The Canadian Banker* 74, 2 (Summer 1967): 81-89, Part II, *The Canadian Banker* 74, 3 (Autumn 1967): 35-44, Anstie fait remonter l'ori-