

Banque de Montréal c. Hall, [1990] 1 R.C.S. 121

Banque de Montréal *Appelante*

c.

Arthur Hall *Intimé*

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.

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) -- 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 maintenant 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.

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 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' 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.

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.

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.

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.

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 *R. du B. can.* 242.

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

//Le juge *La Forest*//

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, 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.

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*.

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

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.

Quoi qu'il en soit, le juge Matheson a poursuivi l'examen de l'affaire en tenant pour acquis que la 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 valablement. 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 [TRANSCRIPTION] "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 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 no{oe}ud 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 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.

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.

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. 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 empiétement 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 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 connaissance visant ces biens". Ces droits sont à leur tour définis à l'art. 186 de la Loi où il est dit que tout récépissé d'entrepôt ou

connaissance 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 baillement, 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 professeur 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 consentie*. 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.

* Voir Erratum [2010] 2 R.C.S. iv

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'origine de la sûreté de l'art. 178 à la législation bancaire en vigueur dans la province du Canada avant la Confédération. Ces dispositions législatives, adoptées dans le contexte d'une grave récession économique, visaient à favoriser le commerce en supprimant les interdictions contenues dans les chartes des banques qui les avaient effectivement empêchées d'accorder des prêts moyennant sûreté mobilière ou immobilière. Comme l'explique Anstie, à la p. 82:

[TRADUCTION] L'autorisation initiale du prêt sur gage remonte à plus de cent ans et bien que la première loi n'ait pas été adoptée comme une loi portant précisément sur les banques, elle les visait et celles-ci l'appuyaient. Son principal objectif était d'encourager les banques et les autres prêteurs à faciliter les opérations commerciales, un besoin ressenti par le milieu des affaires. Les archives du Parlement indiquent également que le même motif, le besoin du public, a été à l'origine de l'évolution ultérieure de cet aspect du système bancaire.

Anstie, à la p. 83, cite un extrait d'un rapport parlementaire de l'époque portant sur un projet de loi intitulé "An Act Granting Additional Facilities in Commercial Transactions":

[TRADUCTION] Le 1^{er} mars 1859

"Monsieur Rose a déposé un projet de loi pour faciliter les opérations commerciales. Il a affirmé que l'objet du projet de loi était de permettre aux parties détenant des connaissements d'offrir ceux-ci comme sûreté accessoire pour permettre au détenteur d'obtenir des avances de fonds. Dans sa forme actuelle, la loi prévoit qu'une personne qui a un chargement de farine et qui détient les connaissements de ce chargement et souhaite obtenir un escompte pour faciliter ses opérations, est tenue de remettre ces connaissements à un consignataire parce qu'il n'est pas certain que les banques puissent détenir des connaissements à titre de sûreté accessoire. Par son projet de loi, il a donc voulu que ces sûretés servent à obtenir des avances de fonds *sans l'aide d'un tiers*".

Incorporée dans les Statuts Refondus du Canada sous le titre d'*Acte concernant les banques incorporées*, S.R.C. 1859, ch. 54, cette loi a établi une sûreté qu'on peut tout de suite identifier comme l'ancêtre de sa contrepartie actuelle dans la *Loi sur les banques*. Selon les termes de la Loi de 1859, le détenteur d'un connaissement pouvait l'endosser et le céder à la banque à titre de sûreté accessoire pour garantir le paiement d'une lettre de change ou d'un billet escompté par la banque. L'endossement conférait à la banque, à compter de cette date, tous les droits et les titres de l'endosseur sur les biens sous réserve du droit de ce dernier de racheter son connaissement.

La Loi de 1859 a fait l'objet d'une modification importante en 1861. Toute personne qui était garde-magasin, meunier, propriétaire de quai, patron de navire ou voiturier et qui était autorisée à donner des reçus en cette qualité avait le pouvoir de donner un connaissement en vertu de la Loi à l'égard des biens dont elle était propriétaire. En d'autres termes, la modification supprimait la condition selon laquelle les connaissements ne pouvaient être donnés que par une personne agissant comme dépositaire. Comme l'explique Anstie, à la p. 84:

[TRADUCTION] *Cette modification a eu pour effet d'établir pour la première fois le principe qu'un propriétaire de biens peut pratiquement accorder à la banque une hypothèque sur ses biens sous la forme d'un récipissé d'entrepôt ou d'un connaissement.* [En italique dans l'original.]

L'*Acte des banques* de 1890 est venu allonger considérablement la liste des emprunteurs admissibles et des garanties acceptables. En effet, la Loi a été remaniée et a pris la forme qu'elle a actuellement. La nature de cette métamorphose est ainsi résumée dans la 4^e édition de l'ouvrage de Falconbridge, *Banking and Bills of Exchange* (1929), à la p. 222:

[TRADUCTION] Au lieu de l'ancienne disposition qui prévoyait que seules certaines catégories de personnes ayant le caractère de gardien pourraient accorder une sûreté sur les biens dont ils avaient la possession, on a adopté une disposition prévoyant que tout fabricant en gros d'effets et tout acheteur ou expéditeur en gros de produits agricoles, forestiers et miniers, de produits de la mer, des lacs et rivières, ou d'animaux vivants ou morts, pourraient accorder une garantie sur ces effets, produits ou animaux.

On peut trouver le raisonnement à l'origine de ces changements dans les commentaires de sir Edmund Walker, dans les *Bank Act Revision Proceedings* (1933), à la p. 236, où il fait notamment l'observation suivante que souligne Moull, *op. cit.*, à la p. 243, n. 3:

[TRADUCTION] [L]e regretté M. Lash et moi-même avons rédigé [l'article 178] dans les premiers temps de l'histoire de ce pays [. . .] pour permettre aux fabricants [etc.] [. . .] d'emprunter à la banque sans endosseur ou autres personnes du même genre, en donnant à la banque leurs marchandises en gage.

Les observations d'Anstie, *op. cit.*, à la p. 81, résument les remarques qui précèdent. Il souligne que ces changements, conçus pour permettre aux producteurs de produits de base et aux fabricants de produits finis d'emprunter selon l'importance de leurs inventaires saisonniers, étaient fondés sur la reconnaissance que les problèmes d'encaisse pouvaient anéantir la capacité de ces secteurs de [TRADUCTION] "supporter le coût ou la conservation de leurs produits jusqu'à leur écoulement sur le marché". La mesure législative visait donc à permettre aux producteurs d'emprunter à des taux d'intérêt raisonnables plus d'argent que ce qui aurait été normalement possible. L'extrait suivant de la p. 88 de l'article d'Anstie, *op. cit.*, qui porte sur les efforts des

agriculteurs pour être visés par les dispositions de l'*Acte des banques* de 1890, expose abondamment les déficiences du marché financier de l'époque visées par la loi:

[TRADUCTION] On a continué à exclure les agriculteurs malgré les démarches actives entreprises par certains défenseurs de leurs intérêts qui jugeaient important que les agriculteurs puissent emprunter moyennant garantie portant sur les céréales et le bétail. On a souligné au cours des discussions qu'un agriculteur solvable pouvait encore avoir de la difficulté à emprunter 300 \$ ou 400 \$ à une banque à l'époque de la récolte. Les banques privées locales en sont donc venues à servir d'intermédiaire entre les agriculteurs et les banques à charte. On a affirmé que ces prêteurs demandaient des intérêts de 12 et 15 à 24 pour 100 alors qu'ils pouvaient emprunter des banques à charte à un taux de 7 pour 100.

Près d'un siècle s'est écoulé depuis l'établissement pour la première fois dans la *Loi des banques* de l'ancêtre de la sûreté actuelle et on a assisté depuis à une augmentation constante des catégories d'emprunteurs admissibles. Mais le principe à la base de la sûreté, dans tous les perfectionnements apportés par la suite aux lois sur les banques qui se sont succédées, demeure aujourd'hui essentiellement le même que celui défini initialement dans la Loi de 1859. Aujourd'hui, comme en 1859, le propriétaire de marchandises cède en garantie d'un prêt ou d'une avance de fonds un droit sur ces marchandises qui permet à la banque de les vendre en cas de défaut de paiement.

Dans l'ouvrage intitulé *Crawford and Falconbridge Banking and Bills of Exchange* (8^e éd. 1986), vol. 1, aux pp. 403 à 407, on affirme que la nécessité d'établir une sûreté uniforme, applicable dans l'ensemble du pays, ne découlait pas seulement du désir de supprimer les restrictions qui empêchaient les banques de prêter moyennant une sûreté mobilière ou immobilière. L'établissement d'une sûreté nationale était également considéré comme un moyen d'écartier les obstacles au prêt d'argent attribuables à la complexité et à la diversité des régimes de prêt dans l'économie canadienne naissante. Dans *Crawford and Falconbridge, op. cit.*, on affirme, à la p. 407:

[TRADUCTION] L'état confus et complexe du droit des sûretés mobilières à l'époque de l'adoption des dispositions, et même lorsqu'elles ont été sensiblement modifiées en 1890 et en 1923, était tel que l'un des objectifs évidents devait être d'encourager les banques à prêter en rendant les sûretés plus facilement accessibles. La complexité de la documentation exigée en vertu des lois provinciales sur les sûretés mobilières et la multiplicité des enregistrements et des renouvellements requis en vertu des régimes d'enregistrement de leur comté constituaient des obstacles considérables lorsque les marchandises pourraient être expédiées à l'extérieur du comté ou lorsque le débiteur exerçait ses activités dans plus d'un comté. Les avantages d'un seul document constatant la sûreté suivant la formule en annexe ou d'un seul lieu d'enregistrement, même pour les débiteurs exerçant leurs activités à l'échelle nationale, constituaient des avantages inestimables du nouveau régime créé en vertu de la *Loi des banques*.

Moodie, dans un article intitulé "Accounts Receivable, Section 88 Of the Bank Act, And Inventory Financing -- A Banker's View", dans *Security in Moveable Property*, Meredith Memorial Lectures, 1967 Series, souligne, à la p. 50, que le nouveau régime de prêt a l'avantage de permettre à un emprunteur [TRADUCTION] "d'accorder une sûreté plus facilement, plus rapidement et de façon beaucoup moins onéreuse que par tout autre moyen".

On reconnaît généralement que cette disposition de la législation bancaire canadienne a, en grande partie, atteint son objectif de procurer aux industries d'exploitation des ressources naturelles et de transformation, dans tout le pays, une source de capital facilement accessible qui ne le serait pas autrement ou le serait à un coût beaucoup plus élevé. Dans l'arrêt *Bank of Montreal v. Guaranty Silk Dyeing & Finishing Co.* (1935), 4 D.L.R. 483 (C.A. Ont.), aux pp. 489 et 490, le juge Masten de la Cour d'appel fait la remarque suivante:

[TRADUCTION] Il faut se rappeler que ce n'est pas tellement en faveur des banques qu'en faveur des fabricants que le Parlement du Canada a adopté ces articles; mais c'est principalement pour offrir aux industries un moyen commode et convenable d'obtenir des capitaux en vue d'encourager les entreprises industrielles et commerciales au Canada. Il convient également de souligner que ces dispositions, adoptées à l'origine en 1890, ont été modifiées et adoptées à nouveau pendant plus de 40 ans.

L'opinion du juge Masten qui voit dans la sûreté de la *Loi sur les banques* un avantage pour l'emprunteur ressort également de la doctrine. Le professeur Moull, *op. cit.*, à la p. 243, cite un extrait du traité de Galbraith, *Canadian Banking*, publié en 1970, où il est dit que l'art. 178 fournit souvent [TRADUCTION] "le moyen le plus efficace, le moins onéreux et le plus commode d'obtenir une sûreté pour les catégories admissibles d'emprunteurs", et ajoute lui-même, à la p. 244:

[TRADUCTION] Cette préoccupation à l'égard de l'emprunteur explique probablement pourquoi la portée de l'article 178 a été élargie par les refontes de la *Loi sur les banques* effectuées au cours des dernières décennies, à une époque où d'autres changements semblaient refléter une tendance à restreindre les droits et privilèges des banques.

En un mot, l'établissement de la sûreté de la *Loi sur les banques* a joué un rôle-clé dans l'évolution des opérations bancaires au pays. Comme le souligne le professeur Moull, *op. cit.*, à la p. 243, la possibilité de recourir à la sûreté de l'art. 178 a constitué un facteur de première importance dans la transformation des banques à charte en de grandes institutions nationales de crédit. Pour citer encore une fois l'article d'Anstie, *op. cit.*, aux pp. 81 et 82:

[TRADUCTION] Malgré les controverses qui ont pu exister parfois, chaque refonte de la *Loi sur les banques* a invariablement eu pour effet d'élargir le champ d'application de la loi. On y voit une progression continue destinée à répondre aux besoins changeants de la société [. . .] Ces articles de la *Loi sur les banques* font maintenant partie intégrante des activités de crédit des banques et offrent un support dans différents domaines d'entreprise dans une mesure qui autrement ne serait pas possible du point de vue d'un banquier prudent. Cela s'applique particulièrement à ce qu'on peut appeler des petites entreprises qui ont des ressources financières limitées, et se trouve confirmé par les pratiques de crédit beaucoup plus libérales des banques canadiennes envers les petits entrepreneurs et producteurs.

La jurisprudence

Les considérations qui précèdent me convainquent que la sûreté de l'art. 178, qui tire son origine d'une réponse du législateur aux déficiences structurelles des régimes de crédit dans l'économie canadienne naissante, a, depuis son avènement, joué un rôle primordial en permettant à plusieurs groupes qui jouent un rôle-clé dans l'économie nationale d'obtenir plus facilement des capitaux. La première réaction est que la compétence fédérale en matière d'opérations bancaires devrait permettre au Parlement d'offrir à l'échelle nationale cette forme innovatrice de financement. Un examen de la jurisprudence à l'égard de la création de la sûreté de l'art. 178 confirme cette opinion. Les tribunaux ont toujours considéré que la création de la sûreté de l'art. 178 et la définition des droits et obligations de la banque et de ses emprunteurs en vertu de cette sûreté relèvent incontestablement de la compétence fédérale en matière d'opérations bancaires et que cette création est, par conséquent, valide du point de vue constitutionnel. J'examine maintenant les arrêts de notre Cour en la matière.

Les considérations historiques que j'ai mentionnées précédemment ont certainement influencé le juge Mignault dans les extraits suivants des motifs qu'il a rédigés dans l'affaire *Landry Pulpwood Co. v. Banque Canadienne Nationale*, [1927] R.C.S. 605. Dans l'arrêt *Landry*, notre Cour a abordé la question de savoir si l'appelante pouvait devenir propriétaire d'une certaine quantité de bois de papeterie "acquis" après que le propriétaire de ce bois l'eut donné en gage à la banque pour garantir un prêt visé par l'art. 88, la disposition qui a précédé les art. 178 et 179. Le juge Mignault, à la p. 613, fait les remarques suivantes concernant l'objet sous-jacent de l'article:

[TRADUCTION] Selon mon interprétation de l'art. 88, une banque, en contrepartie de ses avances de fonds, peut obtenir un privilège sur les produits forestiers (au sens de la définition) ou sur les effets, denrées et marchandises (également au sens de la définition) qui doivent être fabriqués ou qui sont en cours de fabrication, bien que le produit fini n'existe qu'une fois le processus de fabrication terminé.

Le présent pourvoi illustre bien l'objet que le Parlement avait sans doute en tête lorsqu'il a adopté l'art. 88, cet objet étant de venir en aide au fabricant de marchandises et à la banque qui lui prête des sommes pour les fins de son entreprise. Ainsi, le propriétaire d'un permis de coupe a l'intention de se rendre dans la forêt, d'en couper les arbres et de les transformer en ce qui est connu commercialement comme du bois de papeterie. Avant que ce bois de papeterie soit produit sous sa forme commerciale, des dépenses considérables sont nécessaires pour couper les arbres, les écorcer et les scier de la bonne longueur. Le producteur de bois de papeterie a donc besoin d'aide financière dès le début et, à moins de pouvoir offrir à la banque qui l'aide un privilège sur le produit fini, bien qu'il n'existe pas encore, il ne peut poursuivre son entreprise. [Je souligne.]

Soulignant qu'en vertu du par. 88(7) de la *Loi sur les banques* la sûreté confère à la banque les mêmes droits à l'égard des produits que si elle les avait acquis en vertu d'un récipissé d'entrepôt, le juge Mignault conclut, à la p. 615:

[TRADUCTION] Il ne fait cependant pas de doute que nous devons examiner seulement la *Loi sur les banques* pour déterminer l'effet d'un privilège acquis par la banque en vertu de l'art. 88.

Dans l'arrêt *Royal Bank of Canada v. Workmen's Compensation Board of Nova Scotia*, [1936] R.C.S. 560, notre Cour a encore eu l'occasion d'examiner la disposition. Dans ce pourvoi très différent de la présente espèce, la question était de savoir si les biens cédés à une banque en vertu d'une sûreté visée à l'art. 88 devaient être exemptés de la taxation provinciale imposée en vertu du par. 92(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, maintenant la *Loi constitutionnelle de 1867*. Il est cependant important de souligner qu'en rejetant cette proposition, la Cour a affirmé expressément que l'établissement d'une sûreté visée à l'art. 88 était conforme à la compétence du Parlement. Le juge Crocket conclut, à la p. 563:

[TRADUCTION] Bien que nous ne doutions pas que les dispositions de l'art. 88 de la *Loi sur les banques* sont des dispositions qui portent strictement sur les opérations bancaires et relèvent donc de la compétence du Parlement du Dominion en vertu du par. 91 (15) de l'A.A.N.B., nous sommes d'avis qu'en les adoptant le Parlement n'a pas voulu soustraire les biens qui pourraient être cédés à une banque en vertu d'une sûreté à l'application d'une loi adoptée par la législature de la province où se trouvent les biens, dans l'exercice

légitime de sa compétence en matière de taxation directe pour des objets provinciaux en vertu du par. 92 (2) de l'A.A.N.B.

Dans l'arrêt *Royal Bank of Canada v. Workmen's Compensation Board of Nova Scotia*, comme dans l'arrêt *Landry Pulpwood Co. v. Banque Canadienne Nationale*, la Cour a encore pris la peine de souligner que la sûreté visée à l'art. 88 confère en soi à la banque les mêmes droits à l'égard des marchandises données en gage que si elle les avait acquises en vertu d'un récépissé d'entrepôt. À la page 567, le juge Davis dit ceci:

[TRADUCTION] L'article 88 de la *Loi sur les banques* permet aux fabricants qui désirent obtenir des prêts importants de leurs banques en vue d'exercer leurs activités industrielles de donner à la banque une forme de sûreté particulière et commode pour protéger celle-ci à l'égard des nombreuses opérations bancaires nécessaires pour exercer leurs activités à l'échelle nationale. Jusqu'à ce que les sommes soient remboursées, la banque est le propriétaire en droit des marchandises, mais ne peut les vendre que s'il y a défaut de paiement et une disposition permet au fabricant de reprendre son titre après remboursement. Affirmer que le Parlement n'a pas utilisé des termes exprès pour prévoir que la banque détient un privilège de premier rang sur les marchandises n'a rien à voir avec la question. La banque acquiert le titre de propriété dans les marchandises en vertu de la Loi.

Dans l'arrêt *Flintoft v. Royal Bank of Canada*, [1964] R.C.S. 631, notre Cour a répété la même chose. Dans l'arrêt *Flintoft v. Royal Bank of Canada*, le litige portait sur les droits d'un syndic à l'égard des dettes comptables non enregistrées d'un emprunteur qui avait vendu les effets visés par une sûreté accordée en vertu de l'art. 88 de la *Loi sur les banques*. La Cour n'a pas tardé à rejeter l'argument portant que l'omission de la banque d'enregistrer dans le délai prescrit les dettes comptables permettrait au syndic de les percevoir aux fins de l'application de la *Loi sur la faillite*. Soulignant que les par. 88(2) et 86(2) de la *Loi sur les banques* définissent les droits de propriété de la banque dans les biens cédés de façon à lui conférer les mêmes droits que si elle avait acquis un récépissé d'entrepôt ou un connaissance visant ces biens, le juge Judson poursuit en ces termes, à la p. 634:

[TRADUCTION] L'article 88 constitue une forme unique de sûreté. Je ne connais aucun autre ressort où cette forme existe. L'article permet à certaines catégories de personne qui n'ont nullement le caractère de gardiens, en l'espèce un manufacturier, de grever leurs propres effets d'une sûreté avec les conséquences définies ci-dessus. En dépit de cela, avec le consentement de la banque, celui qui donne la sûreté peut vendre les biens dans le cours ordinaire de ses affaires et donner bon et valable titre à ses acheteurs. Mais cela ne veut pas dire que les dettes comptables lui appartiennent une fois vendus les effets. Pour moi l'erreur de l'opinion dissidente réside dans la présomption qu'une fois les effets vendus les dettes comptables appartiennent au client de la banque et que celle-ci ne peut ainsi recouvrer ces dettes comptables que si elles lui ont été cédées.

Un résumé approprié des conclusions qui découlent des décisions précédentes se trouve dans les remarques du juge Muldoon dans la décision *Banque Canadienne Impériale de Commerce c. R.* (1984), 52 C.B.R. 145 (C.F.D.P.I.) Citant l'arrêt de notre Cour *Flintoft v. Royal Bank of Canada* comme point de départ concluant pour déterminer "l'effet et la force de la sûreté de l'article 178", le juge Muldoon affirme, à la p. 159 de ses motifs:

Dans l'interprétation de la sûreté de la *Loi sur les banques* donnée par la Cour suprême du Canada, et plus tard par le juge suppléant Grant, on retiendra la grande utilité commerciale et l'importance primordiale, inhérentes à la sûreté que voulait ainsi créer le législateur. La banque acquiert et peut exercer sur les marchandises et le produit de leur réalisation un droit qui est opposable à tous, si ce n'est au législateur lui-même qui, seul, conserve le pouvoir de le restreindre ou de le modifier. [Je souligne.]

La jurisprudence appuie donc entièrement la conclusion que le Parlement, dans l'exercice de sa compétence sur les opérations bancaires, 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. Le fait que la jurisprudence répète que les droits et obligations des créanciers et des débiteurs ne peuvent être déterminés que par rapport à la *Loi sur les banques* ne peut être concilié avec l'affirmation de l'intimé qu'il n'existe pas encore de décisions sur la constitutionnalité des dispositions relatives à l'exécution de la sûreté visée à la *Loi sur les banques*. En vérité, je pense toutefois que ce que l'intimé cherchait vraiment à obtenir, c'était un réexamen des questions et je vais maintenant examiner précisément les arguments qu'il a avancés.

Comme je l'ai déjà souligné, pour contester la constitutionnalité des art. 178 et 179, l'intimé s'appuie sur la proposition que la compétence fédérale sur les opérations bancaires ne peut permettre au Parlement de définir les procédures relatives à la réalisation et l'exécution d'une sûreté fédérale. L'argument selon lequel de telles mesures législatives empiètent sur la compétence des provinces en matière de propriété et de droits civils exige un examen plus poussé de l'arrêt du Conseil privé *Tennant v. Union Bank of Canada* que j'ai déjà mentionné brièvement.

Dans l'arrêt *Tennant v. Union Bank of Canada*, le litige portait sur le conflit entre les dispositions de l'*Acte des banques* et la loi provinciale, la *Mercantile Amendment Act* de l'Ontario, R.S.O. 1887, ch. 122. Dans des dispositions qui se rapportent directement à l'analyse précédente, la loi fédérale permettait essentiellement à une banque d'acquérir, et de détenir à titre de sûreté pour des prêts, des récépissés d'entrepôt que des personnes exerçant certaines activités définies pourraient donner relativement à leurs propres biens. Selon le texte de la Loi, ces récépissés conféraient à la banque les droit et titre qu'avait le propriétaire des biens. La loi ontarienne qui portait également sur les récépissés d'entrepôt comportait une restriction qu'on ne trouvait pas dans la loi fédérale. Elle prévoyait qu'un récépissé d'entrepôt ne conférerait ces droit et titre que si son émetteur exerçait réellement les fonctions de garde-magasin. Le Conseil privé devait donc décider si la loi fédérale était inconstitutionnelle dans la mesure où elle permettait que les droit et titre soient cédés dans des circonstances non reconnues par la loi provinciale.

Le Conseil privé a rejeté cette proposition. Lord Watson a conclu, à la p. 47, que la compétence fédérale sur les opérations bancaires permettait au Parlement de conférer à la banque des privilèges qui avaient [TRADUCTION] "pour effet de modifier des droits civils dans la province". En rejetant l'idée que la compétence fédérale sur les opérations bancaires ne pouvait être exercée de façon à modifier des droits civils dans les provinces, le Conseil privé, nous l'avons vu, a suivi la voie tracée par notre Cour dans l'arrêt *Merchants' Bank of Canada v. Smith*,

précité. Les principes découlant des arrêts *Merchants' Bank of Canada v. Smith* et *Tennant v. Union Bank of Canada* n'ont jamais été mis en doute et, en fait, ont été réitérés sans exception. J'aimerais souligner les arrêts du Conseil privé *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Quebec*, [1947] A.C. 33, et *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503, ainsi que l'arrêt de notre Cour *Reference re Alberta Statutes*, [1938] R.C.S. 100.

Ce courant de jurisprudence ininterrompu est évidemment fondé sur la prémisse qu'aucun effet pratique ne pourrait être donné au partage des compétences effectué dans la *Loi constitutionnelle de 1867* si le Parlement était [TRADUCTION] "absolument empêché d'empiéter dans quelque mesure que ce soit sur les matières assignées à la législature provinciale par l'art. 92", pour reprendre les propos de lord Watson dans l'arrêt *Tennant v. Union Bank of Canada*, précitée, à la p. 45. Il est donc clair qu'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 de l'application de la loi sur les opérations bancaires sur le droit général des provinces sont inévitables. Le vicomte Simon le souligne justement dans les motifs qu'il a rédigés dans l'affaire *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, précitée, à la p. 517. 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; voir l'arrêt *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 R.C.S. 754, aux pp. 768 et 769, le juge Beetz.

En ce qui concerne les faits particuliers de l'espèce, il est facile de déterminer l'empiètement ou la modification du droit provincial qui découle de l'application de la loi fédérale. Les articles 178 et 179 de la *Loi sur les banques* prescrivent une procédure de réalisation et d'exécution d'une

sûreté qui est distincte de celle de la loi provinciale applicable et qui entre en conflit avec elle. Ainsi, comme dans l'arrêt *Tennant v. Union Bank of Canada*, la loi fédérale confère un "droit et privilège" que ne reconnaît pas la loi provinciale. Cela soulève la question de savoir si cette dérogation au droit général de la province est conforme à la compétence du Parlement. Par application des principes que je viens tout juste de mentionner, la réponse dépend de la question de savoir si les dispositions législatives dans lesquelles le Parlement a défini la manière dont une banque à charte peut saisir et réaliser des biens visés par une sûreté peuvent être considérées comme des dispositions législatives que le Parlement peut légitimement adopter dans l'exercice de sa compétence en matière d'opérations bancaires ou si, au contraire, elles doivent être considérées comme des dispositions qui, de par leur caractère véritable, tiennent vraiment de mesures législatives provinciales valides.

La réponse à cette question nous renvoie aux raisons de principe à l'origine de l'adoption de la sûreté visée aux art. 178 et 179. Comme nous l'avons déjà souligné, l'adoption de cette sûreté découlait du 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. Justement parce que cette sûreté libérait les emprunteurs et les prêteurs de l'obligation de se soumettre à divers régimes de crédit provinciaux, elle 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.

Il s'ensuit que la définition de la manière précise dont une banque peut réaliser la sûreté visée à l'art. 178 ne peut être considérée comme une simple formalité du régime général de la Loi. Les dispositions en vertu desquelles la banque, sur cession de la sûreté, acquiert effectivement le titre de propriété des biens cédés doivent être plutôt considérées comme le pivot même de la sûreté que le Parlement a, dans sa sagesse, adopté. Loin d'être accessoires, ces dispositions font partie

intégrante et sont inséparables du régime législatif. Supprimer de la *Loi sur les banques* les dispositions législatives qui définissent la réalisation de la sûreté et, par conséquent, vouloir obliger les banques à se conformer à toutes les particularités et variables des divers régimes provinciaux applicables à la réalisation et à l'exécution de la sûreté reviendrait, à mon avis, à déjouer l'intention précise qu'avait le Parlement en créant la sûreté de la *Loi sur les banques*.

En résumé, je conclus que la définition de la manière exacte dont la banque peut réaliser la sûreté qu'elle détient sur des biens en vertu de l'art. 178 fait partie intégrante de l'exercice par le Parlement fédéral de sa compétence en matière d'opérations bancaires. Tout compte fait, la question est vraiment la même que celle abordée par le Conseil privé dans l'arrêt *Tennant v. Union Bank of Canada*, et je crois que le même résultat s'impose.

L'arrêt de notre Cour *Royal Bank of Canada v. Workmen's Compensation Board of Nova Scotia*, précité, n'atténue d'aucune façon cette conclusion. Je ne partage pas l'avis des juges formant la majorité en Cour d'appel que cet arrêt vient restreindre d'une façon quelconque la portée de l'arrêt du Conseil privé *Tennant v. Union Bank of Canada*. Comme il ressort de l'extrait que j'ai reproduit précédemment, l'arrêt *Royal Bank of Canada v. Workmen's Compensation Board of Nova Scotia* est simplement venu confirmer que, dans l'application d'un impôt provincial sur les biens, une banque, à titre de propriétaire des biens qui lui ont été cédés par application de la sûreté visée par la *Loi sur les banques*, doit être traitée comme tout autre propriétaire. Cela n'a rien à voir avec la question en l'espèce. Il n'y a aucun lien logique entre la conclusion qu'une banque doit être traitée comme un contribuable ordinaire à l'égard des biens qu'elle détient en vertu d'une sûreté définie par une loi fédérale et la conclusion que la loi définissant cette sûreté est inconstitutionnelle dans la mesure où elle empiète sur le droit provincial ou le modifie. Le juge Davis, dans l'extrait suivant tiré des pp. 568 et 569, affirme qu'il est incontestable que le Parlement peut seul définir cette sûreté:

[TRADUCTION] . . . j'en suis venu à la conclusion que les marchandises en question, bien que la banque en soit propriétaire sous réserve des droits et obligations établis par la loi relativement à la sûreté, étaient des biens situés dans la province de la Nouvelle-Écosse

utilisés dans l'entreprise ou liés à celle-ci ou produits dans l'entreprise ou par celle-ci à l'égard de laquelle l'employeur (a été) imposé bien qu'il n'en soit pas propriétaire

et sont devenus assujettis au privilège visé par la loi provinciale de la même façon que les biens d'autres propriétaires [. . .] Il s'agit d'une mesure provinciale d'application générale à l'avantage des travailleurs employés dans une entreprise dans la province, qui ne vise pas à porter atteinte aux sûretés de la banque bien que son application puisse accessoirement avoir cet effet dans certains cas. [Je souligne.]

Je ne vois pas non plus comment l'intimé peut s'appuyer sur l'arrêt de notre Cour *Canadian Pioneer Management Ltd. c. Conseil des relations du travail de la Saskatchewan*, [1980] 1 R.C.S. 433. D'abord, cet arrêt n'a pas examiné précisément, et cela n'était pas nécessaire, la question de savoir si une activité particulière autorisée par le Parlement pouvait être poursuivie par les banques à titre d'exercice légitime de la compétence fédérale en matière d'opérations bancaires. Selon mon interprétation de l'arrêt *Canadian Pioneer Management Ltd. c. Conseil des relations du travail de la Saskatchewan*, tout ce qu'il a décidé, pour les fins du présent pourvoi, c'est que la définition de ce qui constitue une banque ne doit pas découler simplement d'un examen des activités particulières d'une institution qui offre des services financiers, mais doit plutôt dépendre d'un critère institutionnel, c'est-à-dire de la définition d'une banque établie par le Parlement. Cela ressort clairement des motifs du juge en chef Laskin, particulièrement à la p. 441, et des remarques du juge Beetz, aux pp. 465 et suiv.

Il est vrai que le juge Beetz, à la p. 468, a souligné que l'avis de lord Watson dans l'arrêt *Tennant v. Union Bank of Canada*, précité, selon lequel l'expression [TRADUCTION] "opérations bancaires" était "suffisamment large pour comprendre toute opération entrant dans l'entreprise légitime d'un banquier" ne pouvait être interprété littéralement. Il a expliqué:

On ne peut l'interpréter littéralement car cela signifierait, par exemple, que les emprunts ou les prêts d'argent, avec ou sans garantie, ce qui fait partie de l'entreprise légitime de plusieurs autres types d'institutions ainsi que des particuliers, relèveraient, à tout point de vue, de la compétence législative exclusive du Parlement. On n'a jamais voulu un tel résultat. Mais lord Watson parlait alors du pouvoir législatif fédéral sur les institutions qui avaient été établies comme banques à charte et son énoncé est compréhensible s'il est interprété en termes institutionnels. [Je souligne.]

Il est important d'avoir à l'esprit que les remarques du juge Beetz tenaient compte de la transformation qu'avait connu le secteur des services financiers dans ce pays; voir également le juge en chef Laskin, à la p. 440. Si l'on a pu affirmer à une époque que le prêt d'argent au Canada relevait principalement du privilège des banques à charte, il n'en est évidemment plus ainsi. Il existe une foule d'institutions qui consentent maintenant des prêts moyennant sûreté et qui procèdent à l'exécution et à la réalisation de leurs prêts, notamment les sociétés de fiducie, les caisses de crédit, les compagnies de finance, les caisses populaires et les magasins à rayons. L'arrêt *Canadian Pioneer Management Ltd. c. Conseil des relations du travail de la Saskatchewan* porte sur cette réalité et reconnaît qu'il ne serait pas réaliste d'affirmer que la compétence fédérale s'étend à toute institution dont les opérations pourraient littéralement être décrites comme faisant partie de "l'entreprise légitime d'un banquier". Ce n'est que dans ce sens que l'intimé a raison de prétendre que ce ne sont pas toutes les opérations faisant partie de l'entreprise légitime d'un banquier qui relèvent de la compétence du Parlement.

Cette constatation ne permet cependant pas de conclure qu'un aspect donné des opérations bancaires des "institutions établies comme banques à charte" ne relève plus de la compétence fédérale sur les banques. Un tel résultat ne pourrait découler que d'une affaire où la constitutionnalité d'une disposition législative donnée portant sur les opérations bancaires a précisément été contestée. Les remarques suivantes du juge Beetz dans lesquelles il restreint l'application de cette "méthode institutionnelle" à la définition des opérations bancaires sont très claires, à la p. 466:

. . . c'est une méthode qui est particulièrement appropriée dans une affaire où la question à trancher est de savoir si l'entreprise d'une institution donnée correspond à la notion d'entreprise d'opérations bancaires, et non de savoir si un texte législatif a constitutionnellement rapport aux banques au sens du par. 91.15 de la Constitution. La qualification de la législation n'obéit pas aux mêmes règles que celle de l'entreprise. La loi, par exemple, peut être divisible tandis qu'une entreprise active est indivisible et doit se trouver entièrement d'un côté ou de l'autre de la ligne de démarcation constitutionnelle. Le mot "banque" dans l'expression "entreprise d'opérations de banque" et le mot "banques" au par. 91.15 n'ont pas nécessairement la même portée. Le sens de "banques" à ce paragraphe pourrait très bien déborder la notion d'opérations bancaires. [Je souligne.]

En résumé, l'arrêt *Canadian Pioneer Management Ltd. v. Conseil des relations du travail de la Saskatchewan* n'a tout simplement rien à voir avec la question de la constitutionnalité de la sûreté visée aux art. 178 et 179 et on ne peut d'aucune façon affirmer qu'il contredit l'arrêt *Tennant v. Union Bank of Canada* et les autres décisions examinées précédemment.

Je suis donc d'avis de répondre à la deuxième question par la négative. Compte tenu du courant de jurisprudence ininterrompu qui remonte à l'arrêt *Tennant v. Union Bank of Canada*, précité, j'estime qu'il est incontestable que 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.

La question de la prépondérance

Les articles 178 et 179 de la *Loi sur les banques* entrent-ils en conflit avec les art. 19 à 36 de *The Limitation of Civil Rights Act*, de façon à rendre ces derniers articles inopérants à l'égard de garanties prises conformément à l'art. 178 par une banque à charte?

Dans l'arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, précité, notre Cour a déterminé les circonstances justifiant l'application de la théorie de la prépondérance en vertu de laquelle une loi provinciale par ailleurs valide sera déclarée inopérante dans la mesure où elle entre en conflit avec une loi fédérale. Dans un passage fréquemment cité, le juge Dickson, maintenant Juge en chef, a conclu que la théorie de la prépondérance ne devrait être invoquée que dans les cas où il est impossible de se conformer aux deux lois. Voici ce qu'il affirme, à la p. 191:

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

L'arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon* portait sur des lois fédérale et provinciale qui se répétaient. La Cour a rejeté l'avis que ces lois ne pouvaient être appliquées concurremment pour la seule raison que l'application de l'une empêcherait le recours à l'autre. Au contraire, le juge Dickson, faisant siens les propos du professeur Lederman dans son article fondamental intitulé "The Concurrent Operation of Federal and Provincial Laws in Canada" (1963), 9 *McGill L.J.* 185, a exprimé l'avis que dans un régime fédéral une telle loi exprimait le "summum de l'harmonie". Dans le passage suivant tiré des pp. 189 et 190, le juge Dickson justifie clairement et brièvement son opinion:

... on ne peut valablement distinguer les cas où une loi provinciale qui chevauche n'a pas été déclarée inopérante, en disant qu'il y a dans chaque cas des différences entre le texte de loi provincial et la loi fédérale. Il n'y a pas vraiment incompatibilité dans le cas de dispositions qui se répètent simplement, puisqu'il n'importe pas de savoir quelle loi est appliquée; le but visé par le Parlement sera atteint, peu importe la loi sur laquelle se fonde le recours; l'application de la loi provinciale n'a pas pour effet d'écarter l'intention du Parlement. [Je souligne.]

À partir de ces principes, la question qu'il me faut trancher se résume donc à savoir s'il y a un "conflit réel d'application" entre la *Loi sur les banques* et *The Limitation of Civil Rights Act* en ce sens que l'intention du Parlement risque d'être écartée si la banque appelante doit respecter la loi provinciale pour réaliser sa sûreté. Cela exige un examen de la loi provinciale.

Comme il ressort de l'art. 20, l'objet des art. 21 à 35 de *The Limitation of Civil Rights Act* est de prescrire en détail la procédure qu'un créancier garanti doit suivre en Saskatchewan pour prendre possession des biens visés par une sûreté. L'omission de suivre la procédure prescrite entraîne l'imposition d'une sanction radicale; l'art. 27 prévoit que, dans ces circonstances, le contrat de sûreté prend fin et le débiteur est libéré de toutes ses obligations. Pour les fins du présent pourvoi, je vais tenir pour acquis que la Cour d'appel a eu raison de considérer que cette disposition s'applique aux sûretés créées par une loi fédérale.

Si je comprends bien, l'aspect le plus frappant de la procédure établie aux art. 21 à 35 de la Loi, est qu'elle a pour but de permettre à un juge d'établir les modalités en vertu desquelles un créancier peut saisir et rentrer en possession des biens. L'article 33 l'explique clairement. Il appartient au juge de décider si, quand et dans quelles circonstances les biens donnés en gage doivent être remis au créancier garanti.

Le contraste avec le régime détaillé prévu aux art. 178 et 179 de la *Loi sur les banques* ne pourrait être plus frappant. L'aspect essentiel de ce régime, est-il nécessaire de le rappeler, est de céder à la banque, dès que la sûreté est accordée, les droit et titre sur les biens en question et de lui conférer, en cas de défaut de la part du débiteur, un droit immédiat de saisir et de vendre ces biens, sous réserve des seules modalités énoncées dans la *Loi sur les banques*.

En comparant les deux lois, peut-on dire qu'il existe un "conflit réel d'application" entre elles, donnant à cette expression le sens décrit précédemment? Je suis inévitablement obligé de conclure qu'il y a conflit. 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, alors que *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. On ne pourrait trouver un exemple plus clair d'un cas où l'observance de la loi fédérale entraîne forcément l'inobservance de la loi provinciale. Cette conclusion signifie forcément qu'obliger la banque à respecter la loi provinciale, c'est écarter l'intention du Parlement. Comme le juge Wakeling, dissident en Cour d'appel, aux pp. 34 et 35:

[TRADUCTION] La loi provinciale a évidemment pour objet de restreindre le droit de saisie absolu accordé à la banque. Elle le fait en affirmant qu'une banque peut exercer le droit de saisie que lui confère le par. 178(3), mais seulement avec la permission d'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.

Je ne crois pas qu'une législature provinciale puisse restreindre de cette façon un droit accordé et défini dans une loi fédérale; voir l'arrêt *Attorney-General for Alberta and Winstanley v. Atlas Lumber Co.*, [1941] R.C.S. 87, le juge en chef Duff, à la p. 95.

En toute déférence, le raisonnement des juges formant la majorité en Cour d'appel, selon lequel obliger une banque à respecter les dispositions de *The Limitation of Civil Rights Act* aurait, dans tous les cas et selon toute vraisemblance, le seul effet de retarder la capacité de la banque de prendre possession des biens visés par la sûreté ne me dissuade pas de tirer cette conclusion. Comme le juge Sherstobitoff de la Cour d'appel l'affirme, à la p. 40:

[TRADUCTION] La **Limitation of Civil Rights Act** exige simplement qu'un créancier donne avis à son débiteur avant de saisir les biens de manière à lui permettre de s'adresser à la cour. La demande et l'ordonnance qui s'ensuit peuvent avoir pour effet de retarder la prise de possession par le créancier. La Loi ne modifie pas l'état d'endettement ni l'obligation de payer, sauf en cas d'inobservance des conditions de la Loi qui donne ouverture à l'art. 27. Simplement, la Loi oblige la banque à respecter certaines procédures avant de réaliser sa sûreté, rien de plus.

Le raisonnement de la cour à la majorité à cet égard ne peut être concluant en ce qui concerne la question de la prépondérance. En toute déférence, cette opinion repose sur une mauvaise interprétation de ce qui a été dit dans l'arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*. En effet, comme nous l'avons vu, il ne sera pas possible 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. En l'espèce, comme je l'ai déjà souligné, l'intention qu'avait le Parlement en définissant la sûreté unique créée aux art. 178 et 179 de la *Loi sur les banques* était évidemment d'établir une sûreté susceptible d'application uniforme par toutes les banques du pays, c'est-à-dire un régime de crédit *sui generis* selon lequel, pour reprendre les propos du juge Muldoon dans la décision *Banque Canadienne Impériale de Commerce c. R.*, précitée, à la p. 159, la "banque acquiert et peut exercer sur les marchandises et le produit de leur réalisation un droit qui est opposable à tous, si ce n'est au législateur lui-même qui, seul, conserve le pouvoir de le restreindre ou de le modifier" (je souligne). Évidemment, il s'agit simplement d'une autre façon de dire que le Parlement, dans sa sagesse, a voulu prévenir l'établissement d'un régime de crédit selon lequel les droits des banques dépendraient uniquement de la législation provinciale régissant la réalisation et l'exécution des sûretés.

Je peux seulement conclure qu'il était de l'intention manifeste du Parlement que le seul régime de réalisation applicable à la sûreté visée par l'art. 178 soit celui prévu dans la *Loi sur les banques* elle-même. Encore une fois, comme je l'ai déjà souligné, je suis fermement d'avis que la sûreté et la procédure de réalisation doivent essentiellement être considérées comme un tout en ce sens

que les deux composantes de la Loi font partie intégrante de l'intention du Parlement d'adopter cette forme de financement. En d'autres termes, 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*. Permettre cela reviendrait à ignorer l'objet même de la création de la sûreté visée par l'art. 178.

Par conséquent, la décision qu'il y a absence d'incompatibilité ne saurait reposer sur la seule considération qu'en fin de compte la banque pourrait très bien réaliser sa sûreté si elle respecte les dispositions de la loi provinciale. La démonstration que le conflit peut être évité si la loi provinciale est respectée à l'exclusion de la loi fédérale peut difficilement constituer une réponse à la question de savoir si les lois provinciale et fédérale entrent en conflit et sont, par conséquent, incompatibles. À mon avis, cette conclusion reviendrait simplement à supposer vrai ce qui est en question. L'examen doit plutôt porter sur la question plus large de savoir si l'application de la loi provinciale est compatible avec l'objet de la loi fédérale. Dans la négative, le double respect des lois est impossible. Il en est ainsi en l'espèce. Les deux lois diffèrent tellement dans la façon d'aborder le problème de la réalisation que la loi provinciale ne peut se substituer à la loi fédérale.

J'ai tranché cette affaire en fonction de la prépondérance pour répondre aux arguments présentés par les avocats. Mais je crois qu'on peut répondre plus directement à la question. En définitive, je partage l'avis de l'avocat du procureur général du Canada qu'il s'agit simplement d'un cas où le Parlement, en vertu de son pouvoir de réglementer les opérations bancaires, a adopté un code complet qui définit et prescrit à la fois la procédure de réalisation d'une sûreté. Il n'y a plus de place pour l'application d'une loi provinciale et cette loi devrait donc être interprétée comme étant inapplicable dans la mesure où elle empiète sur une loi fédérale valide en matière d'opérations bancaires.

Donc, en réponse à la troisième question, je suis d'avis de conclure que les art. 19 à 36 de *The Limitation of Civil Rights Act*, interprétés de manière à inclure une sûreté visée par l'art. 178, entrent en conflit avec les art. 178 et 179 de la *Loi sur les banques* et sont inopérants à l'égard de garanties prises conformément à l'art. 178 par une banque à charte. En d'autres termes, les art. 19 à 36 de *The Limitation of Civil Rights Act* sont inapplicables à la garantie prise conformément aux art. 178 et 179 de la *Loi sur les banques*.

Dispositif

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'infirmer l'arrêt de la Cour d'appel et de répondre à la question de droit soumise au juge en chambre de la même façon qu'il l'a fait, avec dépens dans toutes les cours.

Je suis d'avis de répondre aux questions constitutionnelles de la façon suivante:

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?

Non.

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?

Non.

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?

Les articles 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*.

Pourvoi accueilli avec dépens. 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.

Procureurs de l'appelante: Balfour, Moss, Milliken, Laschuk & Kyle, Regina.

Procureurs de l'intimé: Hleck, Kanuka, Thuringer, Semenchuk, Sandomirsky, Boyd & Baker, Regina.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: J. C. Tait, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: Brian Barrington-Foote, Regina.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: G. F. Gregory, Fredericton.

Procureurs de l'intervenant le Syndicat national des cultivateurs: Brent & Lamontagne, Saskatoon.

