

A-406-77

A-406-77

The Queen (Appellant) (Plaintiff)

v.

Barbara Jean Prytula (formerly Barbara Jean Erickson) (Respondent) (Defendant)

Court of Appeal, Heald and Urie JJ. and MacKay D.J.—Toronto, January 9; Ottawa, March 8, 1979.

Jurisdiction — Debt owed under Canada Student Loans Act — Appeal from Trial Division's dismissal of application for default judgment — Whether or not Court has jurisdiction to entertain the action — Canada Student Loans Act, R.S.C. 1970, c. S-17, ss. 7, 13(j) — Canada Student Loans Regulations, SOR/68-345, ss. 18, 21 — The British North America Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II], ss. 91(15), 92(13), 101, 129.

This is an appeal from the Trial Judge's dismissal of appellant's application for judgment against the respondent in default of defence in this action brought in respect of a guaranteed student loan received by the respondent. The respondent (defendant) had defaulted in the terms of the agreement signed pursuant to the *Canada Student Loans Act*. The Trial Judge, following *McNamara*, made his decision on the basis that there was no jurisdiction in the Federal Court to entertain appellant's action.

Held, the appeal is allowed. A contract whereby a banker makes a loan to a customer is a matter coming within the subject "banking". The concluding words of section 91 require that such a bank loan contract "shall not be deemed" to come within section 92(13) whether or not Parliament has enacted any law with regard thereto under section 91(15). A post-Confederation provincial law of general application does not alter law continued by section 129 in so far as it applies to a matter coming within the section 91 class of subjects. In so far as a law is applicable to a matter coming within "banking", it can only be "repealed, abolished or altered" by Parliament and it cannot be "repealed, abolished or altered" by a provincial legislature; it is, therefore, a "federal" law and not a "provincial" law for the purposes of section 101 of *The British North America Act, 1867*, even though it is part of a general law in relation to property and civil rights that was continued in the province by section 129.

McNamara Construction (Western) Ltd. v. The Queen [1977] 2 S.C.R. 654, discussed. *Associated Metals & Minerals Corp. v. The "Evie W"* [1978] 2 F.C. 710, discussed. *Attorney General for Canada v. Attorney General for Quebec* (Bank Deposits Case) [1947] A.C. 33, followed.

APPEAL.

La Reine (Appelante) (Demanderesse)

c.

Barbara Jean Prytula (antérieurement Barbara Jean Erickson) (Intimée) (Défenderesse)

Cour d'appel, les juges Heald et Urie et le juge suppléant MacKay—Toronto, le 9 janvier; Ottawa, le 8 mars 1979.

Compétence — Dette prévue à la Loi canadienne sur les prêts aux étudiants — Appel du jugement de la Division de première instance qui a rejeté la demande de jugement par défaut — Il s'agit de savoir si la Cour est compétente pour connaître de l'action principale — Loi canadienne sur les prêts aux étudiants, S.R.C. 1970, c. S-17, art. 7, 13(j) — Règlement canadien sur les prêts aux étudiants, DORS/68-345, art. 18, 21 — Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II], art. 91(15), 92(13), 101, 129.

Il s'agit d'un appel contre un jugement de la Division de première instance qui a rejeté la demande de l'appelante visant à un jugement par défaut contre l'intimée dans une action en recouvrement d'un prêt garanti que l'intimée avait reçu à titre d'étudiante. L'intimée (défenderesse) n'avait pas remboursé ce prêt, en violation de l'accord signé conformément à la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*. Se fondant sur l'arrêt *McNamara*, le juge de première instance a rejeté la demande au motif que la Cour fédérale n'était pas compétente pour connaître de l'action intentée par l'appelante.

Arrêt: l'appel est accueilli. Un contrat de prêt entre un banquier et son client relève du domaine des «banques». Selon les derniers mots de l'article 91, un contrat de prêt conclu par une banque «ne sera pas réputé» régi par l'article 92(13), que le Parlement ait ou non adopté une loi à cet effet, en vertu de l'article 91(15). Aucune loi provinciale adoptée après l'adhésion à la Confédération ne modifie la loi maintenue par l'article 129 dans la mesure où cette loi provinciale s'applique à une matière figurant dans la liste de l'article 91. Dans la mesure où une loi est applicable à une matière relevant des «banques», elle ne peut être «révoquée, abolie ou modifiée» que par le Parlement et non par une assemblée législative provinciale; c'est donc une loi «fédérale» et non une loi «provinciale» aux fins de l'article 101 de *l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, même si elle fait partie de la législation générale sur les biens et les droits civils, laquelle, aux termes de l'article 129, continuait «d'exister dans les provinces».

Arrêts analysés: *McNamara Construction (Western) Ltd. c. La Reine* [1977] 2 R.C.S. 654; *Associated Metals & Minerals Corp. c. L'«Evie W»* [1978] 2 C.F. 710. Arrêt suivi: *Le procureur général du Canada c. Le procureur général du Québec* (dépôts bancaires) [1947] A.C. 33.

APPEL.

COUNSEL:

T. B. Smith, Q.C. and *David Sgayias* for appellant (plaintiff).

No one appearing for respondent (defendant).

John J. Robinette, Q.C., amicus curiae.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellant (plaintiff).

McCarthy & McCarthy, Toronto, amicus curiae.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: This is an appeal from a judgment of the Trial Division [[1978] 1 F.C. 198] wherein the learned Trial Judge dismissed the appellant's application for judgment against the respondent in default of defence in this action which is an action in respect of a guaranteed student loan received by the respondent. The application for judgment was based on the allegations in the statement of claim where it was alleged, *inter alia*, that:

(a) on November 19, 1969, the Royal Bank of Canada at Flin Flon, Manitoba, had loaned to the respondent the sum of \$540 pursuant to a written agreement and in accordance with the provisions of the *Canada Student Loans Act*, R.S.C. 1970, c. S-17, (hereinafter the Act);

(b) the respondent failed to make any repayments with respect to the loan;

(c) the Bank made a claim for loss pursuant to section 7 of the Act¹ and section 18 of the

¹ Section 7 of the Act reads as follows:

7. Subject to this Act, the Minister is liable to pay to a bank the amount of any loss sustained by it as a result of a student loan, if

(a) the loan was made pursuant to an application to a bank, signed by the borrower, stating

(i) that the borrower has not received any other loan pursuant to the certificate of eligibility referred to in paragraph (b), or pursuant to any other certificate of eligibility relating to the academic year specified in the certificate of eligibility referred to in paragraph (b), except any such loan the amount of which, when added to the amount of the loan applied for, did not exceed one thousand dollars, and

(ii) that the amount of the loan applied for, together with the amount of all guaranteed student loans previ-

(Continued on next page)

AVOCATS:

T. B. Smith, c.r. et *David Sgayias* pour l'appelante (demanderesse).

L'intimée (défenderesse) n'était pas représentée.

John J. Robinette, c.r., amicus curiae.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelante (demanderesse).

McCarthy & McCarthy, Toronto, amicus curiae.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LE JUGE HEALD: Il s'agit d'un appel interjeté contre un jugement rendu par la Division de première instance [[1978] 1 C.F. 198] rejetant la demande de l'appelante qui visait à faire prononcer un jugement contre l'intimée pour défaut de présenter une défense dans cette action relative à un prêt garanti reçu par cette dernière à titre d'étudiante. La demande de jugement était fondée, entre autres, sur les allégations suivantes énumérées dans la déclaration:

a) Le 19 novembre 1969, la Banque Royale du Canada à Flin Flon (Manitoba) a prêté à l'intimée une somme de \$540 en exécution d'un accord écrit conforme aux dispositions de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*, S.R.C. 1970, c. S-17 (ci-après appelée la Loi);

b) L'intimée n'a fait aucun remboursement relatif à ce prêt;

c) La Banque a fait une réclamation pour perte, conformément à l'article 7 de la Loi¹ et à l'arti-

¹ Voici le libellé de l'article 7:

7. Sous réserve de la présente loi, le Ministre est astreint à payer à une banque le montant de toute perte qu'elle a subie en conséquence d'un prêt d'études,

a) si le prêt a été accordé en conformité d'une demande faite à une banque, signée par l'emprunteur, énonçant

(i) que l'emprunteur n'a reçu aucun autre prêt en considération du certificat d'admissibilité mentionné à l'alinéa b), ou en considération de quelque autre certificat d'admissibilité relatif à l'année académique spécifiée dans le certificat d'admissibilité mentionné à l'alinéa b), sauf tout semblable prêt dont le montant, ajouté à celui du prêt demandé, n'a pas excédé mille dollars, et

(ii) que le montant du prêt demandé, ajouté à tous les prêts d'études garantis antérieurement accordés à l'em-

(Suite à la page suivante)

Regulations² thereunder (*Canada Student Loans Regulations*, SOR/68-345) and the claim was paid by the Minister of Finance, and

cle 18 du Règlement² (*Règlement canadien sur les prêts aux étudiants*, DORS/68-345). Le ministre des Finances a remboursé la somme;

(Continued from previous page)

ously made to the borrower, does not exceed five thousand dollars;

(b) the loan was made to a borrower who filed with the bank making the loan a document that purported to be and was accepted by a responsible officer of that bank, in good faith, as a certificate of eligibility issued or caused to be issued by an appropriate authority relating to that borrower for the academic year specified in the certificate;

(c) the amount of the loan did not exceed

(i) the amount set out in the certificate of eligibility, or

(ii) one thousand dollars,

whichever is the lesser;

(d) no fee, service charge or charge of any kind other than simple interest at the rate prescribed as payable by the borrower, was by the terms of the loan payable in respect of the loan, except as provided in the regulations in any case where the borrower is in default;

(e) the loan was repayable in full by the terms thereof within a period of not less than five years and not more than ten years after the borrower ceased to be a full-time student, subject to alteration in any class of cases as provided in the regulations and subject to the borrower's having the right to repay at any time all or any part of the principal amount of the loan outstanding at that time and any interest then accrued; and

(f) the loan was made in accordance with an agreement in prescribed form between the borrower and the bank making the loan, containing provisions respecting payment of the principal amount of the loan and interest thereon by the borrower as described in sections 4 and 5 and such other provisions as may be prescribed.

² Section 18 of the Regulations reads as follows:

18. (1) A claim for loss by a bank in respect of a guaranteed student loan may be made in the form satisfactory to the Minister,

(a) in the case of a claim made pursuant to section 8 of the Act and section 14 of these Regulations, at any time after the death of the borrower; and

(b) in the case of any other claim for loss, at any time after the guaranteed student loan has been in default for six months, unless in the opinion of the bank the circumstances are exceptional, in which case a claim may be submitted prior to the expiration of six months and such claim may be paid at the discretion of the Minister.

(2) The amount of loss sustained by a bank as a result of a guaranteed student loan for which a claim for loss may be submitted includes

(a) the unpaid principal amount of the loan;

(b) the uncollected earned interest on the loan calculated to

a (Suite de la page précédente)

prunteur, n'excède pas cinq mille dollars;

b) si le prêt a été consenti à un emprunteur qui a produit à la banque faisant le prêt un document censé être, et accepté à ce titre par un fonctionnaire autorisé de cette banque agissant de bonne foi, un certificat d'admissibilité qu'a délivré ou qu'a fait délivrer une autorité compétente relativement à cet emprunteur pour l'année académique spécifiée dans le certificat;

c) si le montant du prêt n'a pas excédé

(i) le montant indiqué dans le certificat d'admissibilité, ou

(ii) mille dollars,

en choisissant le moindre de ces deux montants;

d) si aucun droit ni aucuns frais d'administration ni aucune dépense d'une nature quelconque, exception faite de l'intérêt simple au taux prescrit qui est payable par l'emprunteur, n'étaient, selon les modalités du prêt, payables à l'égard du prêt, sauf ce que prévoient les règlements au cas où l'emprunteur serait en défaut;

e) si le prêt était, d'après ses modalités, entièrement remboursable dans une période d'au moins cinq ans et d'au plus dix ans après que l'emprunteur a cessé d'être étudiant à plein temps, sous réserve de modification de toute catégorie de cas que prévoient les règlements et sans préjudice du droit pour l'emprunteur de rembourser en tout temps la totalité ou une partie quelconque du principal du prêt en cours à cette date ainsi que l'intérêt alors couru; et

f) si le prêt a été consenti en conformité d'un accord, selon la forme prescrite, entre l'emprunteur et la banque qui a consenti le prêt, renfermant les dispositions relatives au paiement, par l'emprunteur, du principal et de l'intérêt du prêt comme le prévoient les articles 4 et 5 et les autres dispositions qui peuvent être prescrites.

² Voici le libellé de l'article 18 du Règlement:

18. (1) Une réclamation présentée par une banque en raison d'une perte subie à l'égard d'un prêt d'études garanti peut être présentée sous une forme agréée par le Ministre,

a) dans le cas d'une réclamation présentée en vertu de l'article 8 de la Loi et de l'article 14 du présent règlement, à toute époque après le décès de l'emprunteur; et

b) dans le cas de toute autre réclamation en raison de perte, à toute époque après que le prêt d'études garanti a été en défaut pendant six mois à moins que, de l'avis de la banque, les circonstances ne soient exceptionnelles; une demande peut alors être présentée avant l'expiration des délais de six mois et pareille demande peut être payée à la discrétion du Ministre.

(2) Le montant de la perte subie par une banque en conséquence d'un prêt d'études garanti à l'égard de laquelle une réclamation peut être présentée comprend

a) le montant impayé de principal du prêt;

b) le montant non perçu d'intérêt couru sur le prêt calculé

(d) by virtue of the above facts and by virtue of section 21 of the Regulations³ made pursuant to

(i) the last day of the month in which the borrower died in the case of a claim made pursuant to section 8 of the Act and section 14 of these Regulations, or

(ii) the date the claim is approved for payment in the case of any other claim;

(c) any uncollected taxed costs for or incidental to legal proceedings in respect of the loan;

(d) legal fees, legal costs and legal disbursements, whether taxable or not, actually incurred by the bank, whether with or without litigation, in collecting or endeavouring to collect outstanding loans or in protecting the interests of the Minister, but only to the extent that the Deputy Minister of Justice taxes or allows; and

(e) other disbursements actually incurred by the bank in collecting or endeavouring to collect outstanding loans or in protecting the interests of the Minister, but only to the extent that the Minister allows.

(3) A claim for loss, if the loan and the claim are made in accordance with the Act and these Regulations, shall be approved for payment by the Minister within thirty days from the receipt thereof and shall thereupon be paid forthwith.

(4) Upon payment of the loss in respect of a guaranteed student loan being made by the Minister to a bank, the bank shall execute a receipt, in a form satisfactory to the Minister and shall post that receipt to the Minister together with such applications, agreements and other documents relating to the loan as the Minister requests.

(5) Any document purporting to be a receipt, in a form satisfactory to the Minister and purporting to be signed on behalf of a bank, shall be evidence of the payment by the Minister to the bank under the Act in respect of the loan therein mentioned and of the execution of the document on behalf of the bank.

³ Section 21 of the Regulations reads as follows:

21. Where, under the Act and these Regulations, the Minister has paid to a bank the amount of loss sustained by the bank as a result of a guaranteed student loan, Her Majesty is thereupon subrogated in and to all the rights of the bank in respect of the guaranteed student loan and, without limiting the generality of the foregoing, all rights and powers of the bank in respect of

(a) the guaranteed student loan,

(b) any Judgment obtained by the bank in respect of the loan, and

(c) any security held by the bank for the repayment of the loan pursuant to subsection (4) of section 10

are thereupon vested in Her Majesty and Her Majesty is entitled to exercise all the rights, powers and privileges that the bank had or might exercise in respect of the loan, Judgment or security, including the right to commence or continue any action or proceeding, to execute any release, transfer, sale or assignment, or in any way collect, realize or enforce the loan, Judgment or security.

d) Par suite des faits précités et en vertu de l'article 21 du Règlement³ édicté en application

(i) jusqu'au dernier jour du mois dans lequel l'emprunteur est décédé si la réclamation est faite en conformité de l'article 8 de la Loi et de l'article 14 du présent règlement, ou

(ii) jusqu'à la date à laquelle le paiement de la réclamation est approuvé dans le cas de toute autre réclamation;

c) tout montant non perçu de frais taxés afférents ou accessoires aux procédures judiciaires instituées à l'égard du prêt;

d) les honoraires, frais et déboursés judiciaires, taxables ou non, effectivement contractés par la banque, avec litige ou non, aux fins de percevoir ou d'essayer de percevoir les frais en souffrance ou de protéger les intérêts du Ministre, mais seulement jusqu'à concurrence du montant taxé ou admis par le sous-ministre de la Justice; et

e) d'autres déboursés effectivement effectués par la banque en recouvrant ou en tentant de faire le recouvrement d'une dette en cours ou en protégeant les intérêts du Ministre, mais seulement jusqu'à concurrence du montant alloué par le Ministre.

(3) Le paiement d'une réclamation en raison de perte, si le prêt et la réclamation ont été effectués en conformité de la Loi et du présent règlement, doit être approuvé par le Ministre dans les trente jours après qu'elle a été reçue et la réclamation sera alors payée immédiatement.

(4) Dès que le Ministre paie à une banque une perte découlant d'un prêt d'études garanti, la banque doit souscrire un reçu sous une forme agréée par le Ministre et expédier par la poste ledit reçu au Ministre accompagné des demandes, accords et autres pièces relatives au prêt que pourra demander le Ministre.

(5) Tout document donné comme constituant un reçu présenté sous une forme agréée par le Ministre et ostensiblement signé pour le compte de la banque constitue une preuve du paiement effectué par le Ministre à la banque en vertu de la Loi à l'égard du prêt y mentionné et de la souscription du document pour le compte de la banque.

³ Voici le libellé de l'article 21 du Règlement:

21. Lorsque, en vertu de la Loi et du présent règlement, le Ministre a payé à une banque le montant de la perte que la banque a subie en conséquence d'un prêt d'études garanti, Sa Majesté est dès lors subrogée dans tous les droits de la banque à l'égard du prêt d'études garanti et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, tous les droits et pouvoirs de la banque à l'égard

a) du prêt d'études garanti,

b) de tout jugement obtenu par la banque à l'égard du prêt, et

c) de toute garantie de remboursement du prêt détenue par la banque en vertu du paragraphe (4) de l'article 10,

sont alors dévolus à Sa Majesté et Sa Majesté peut alors exercer tous les droits, pouvoirs et privilèges que la banque possédait ou pouvait exercer à l'égard du prêt, du jugement ou de la garantie, y compris le droit d'entreprendre ou de poursuivre toute mesure ou procédure, de souscrire tout transport, toute libération, vente ou cession ou par n'importe quel moyen de recouvrer, réaliser ou exécuter le prêt, le jugement ou la garantie.

section 13 of the Act⁴, the appellant is subrogated in and to all the rights of the Bank in respect of said guaranteed loan.

The refusal of the application for judgment in default of defence by the learned Trial Judge was on the basis that there was no jurisdiction in the Federal Court to entertain the appellant's action. The learned Trial Judge based his opinion on the *McNamara* decision in the Supreme Court of Canada⁵. After discussing the principles set out in the *McNamara* case (*supra*), the learned Trial Judge said [at pages 203-204]:

My appreciation of the decision in the *McNamara* case is that for the Federal Court to have jurisdiction there must be an existing and applicable federal law which can be invoked to support the proceedings and that the proceedings must be "founded" upon that law. It is not enough that the Crown is a party to a contract on which it sues as plaintiff.

The solicitor for the plaintiff in his letter dated April 13, 1977 submits that the plaintiff's action is founded upon the *Canada Student Loans Act* and Regulation 21(1) thereunder. While I accept without question that this is federal legislation, I do not accept the contention that the action is "founded" upon this legislation in the sense that the word "founded" is used by the Chief Justice in the *McNamara* case.

It is true that the Minister is subrogated to the rights of the bank on an unrepaid loan for which loss the Minister holds the bank harmless but that does not bestow upon the Minister any rights different from those of the bank in whose stead he stands.

It is clear from the statement of claim that what the plaintiff is suing upon is a breach of the agreement between the bank and the student to which agreement the plaintiff is subrogated.

It is not enough that the liability arises in consequence of the statute and regulations thereunder.

While the statute authorizes a bank to make a loan to a student and prescribes the conditions of that loan and that the bank is guaranteed against any loss by the Minister who, if he makes good any loss by the bank, is then subrogated to the rights of the bank, the statute does not, in itself, impose a liability and there is no liability except that of the borrower which flows not from the statute but from the borrower's

⁴ See particularly section 13(j) of the Act which reads as follows:

13. The Governor in Council may make regulations

(j) respecting the subrogation of Her Majesty to the rights of a bank with respect to a guaranteed student loan;

⁵ *McNamara Construction (Western) Limited v. The Queen* [1977] 2 S.C.R. 654.

de l'article 13 de la Loi⁴, l'appelante est subrogée dans tous les droits de la Banque concernant le prêt garanti précité.

a Le savant juge de première instance a rejeté la demande de jugement pour défaut de présenter une défense au motif que la Cour fédérale n'était pas compétente à connaître de l'action intentée par l'appelante. Le jugement de rejet est fondé sur la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *McNamara*⁵. Après examen des principes dans cet arrêt, le savant juge de première instance s'est ainsi prononcé [aux pages 203 et 204]:

c J'interprète l'arrêt *McNamara* comme disant que, pour que la Cour fédérale soit compétente, il faut qu'il existe une loi fédérale applicable que l'on puisse invoquer à l'appui de la procédure engagée et que cette dernière le soit sur le «fondement» de cette loi. Il ne suffit pas que la Couronne soit partie à un contrat en vertu duquel elle poursuit à titre de demanderesse.

d L'avocat de la demanderesse dans sa lettre du 13 avril 1977, fait valoir que l'action de celle-ci se fonde sur la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants* et le paragraphe 21(1) de son règlement d'application. Je ne mets nullement en doute le fait que cette loi-là est une loi fédérale; ce que je n'accepte pas, c'est e que cette loi-là est une loi fédérale; ce que je n'accepte pas, c'est la prétention voulant que l'action soit engagée sur le «fondement» de cette loi au sens où le juge en chef emploie ce terme dans l'affaire *McNamara*.

f Il est vrai que le Ministre est subrogé dans les droits de la banque en cas de prêt non remboursé dont il doit indemniser celle-ci mais cette subrogation ne donne pas au Ministre des droits différents de ceux dont jouissait la banque.

g La déclaration montre clairement que la demanderesse fonde son action sur l'inexécution de l'accord contracté par la banque et l'étudiante, accord pour l'exécution duquel la demanderesse est subrogée.

i Il ne suffit pas que la responsabilité découle d'une loi et de ses règlements d'application.

h Certes, la Loi autorise la banque à prêter aux étudiants, prévoit les modalités du prêt, dont le remboursement est garanti par le Ministre qui, s'il dédommage la banque d'une perte quelconque, est alors subrogé dans les droits de celle-ci; mais la Loi, en elle-même, n'impose aucune responsabilité et il n'en existe aucune si l'on excepte celle de l'emprunteur, laquelle découle non de la Loi, mais de son obligation contractuelle de

⁴ Voir en particulier l'alinéa j) de l'article 13, ainsi rédigé:

13. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

j) concernant la subrogation de Sa Majesté dans les droits d'une banque à l'égard d'un prêt d'études garanti;

⁵ *McNamara Construction (Western) Limited c. La Reine* [1977] 2 R.C.S. 654.

contractual promise to repay the loan. The liability is based on the agreement and the action is founded upon a breach of the agreement, not upon a liability imposed by the statute as is the case under the *Income Tax Act*, customs and excise legislation and like federal legislation.

The same elements as are present in this matter were also present in the *McNamara* case and the Supreme Court unanimously held that there was no statutory basis for the Crown's suit for breach of contract.

In my view, the question to be decided in this appeal is, whether on these facts, the Court can be said to be administering a "federal" law or a "provincial" law⁶. No question has been raised concerning the existence in the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, of a provision conferring jurisdiction if the adjudicating on the claim constitutes "administration" of a "federal" law for the purposes of the application of section 101 of *The British North America Act, 1867* [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5].

⁶ See: *Associated Metals & Minerals Corp. v. The "Evie W"* [1978] 2 F.C. 710 at pp. 712-714:

Prior to the decisions of the Supreme Court of Canada referred to above, there was a widely accepted view that Parliament could, by virtue of section 101, confer on a Court such as the *Federal Court of Canada* jurisdiction "in respect of matters that are within federal legislative jurisdiction". In the light of those cases, however, section 101 is to be read as authorizing Parliament to confer on such a court jurisdiction to administer "existing federal law, whether statute or regulation or common law". (The italics are mine.) (Query whether the words "laws of Canada" in section 101 extend only to "federal" as opposed to "provincial" law or whether they include also the Constitution of Canada. Cf. the recent decision of this Court in *The Queen (Canada) v. The Queen (P.E.I.)* [1978] 1 F.C. 533.) While not so said expressly, as I read the judgments in those cases, they stand, at the least, for the proposition that Parliament cannot confer on a section 101 court jurisdiction to administer "provincial" laws.

As it seems to me, in so far as the four original provinces are concerned, the key to the distinction so adumbrated between "federal" and "provincial" law is to be found in that part of section 129 of *The British North America Act, 1867*, which reads as follows:

129. Except as otherwise provided by this Act, all Laws in force in Canada, Nova Scotia, or New Brunswick at the Union, . . . shall continue in Ontario, Quebec, Nova Scotia, and New Brunswick respectively, as if the Union had not been made; subject nevertheless (except with respect to such as are enacted by or exist under Acts of the Parliament of Great Britain . . .) (This exception was removed by the Statute of Westminster, 1931, sections 2 and 7(2).) to be repealed, abolished, or altered by the Parliament of

(Continued on next page)

rembourser le prêt. La responsabilité est fondée sur l'accord et l'action sur la violation dudit accord, non sur une disposition de la loi comme c'est le cas pour la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la législation en matière de douanes et d'accise et d'autres lois fédérales semblables.

^a L'affaire *McNamara* comportait les mêmes éléments que la présente espèce et pourtant la Cour suprême a statué à l'unanimité que la demande de la Couronne en inexécution contractuelle n'avait pas son fondement dans une loi.

^b A mon avis, le litige consiste ici à déterminer si, compte tenu des faits précités, la Cour applique une loi «fédérale» ou une loi «provinciale»⁶. On n'a pas posé de question relative à l'existence, dans la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, de disposition conférant compétence à la Cour au cas où le jugement à rendre sur la demande constituerait «l'administration» d'une loi «fédérale» aux fins de l'application de l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* [S.R.C. 1970, Appendice II, N^o 5].

⁶ Voir: *Associated Metals & Minerals Corp. c. L'«Evie W»* [1978] 2 C.F. 710, aux pages 712 à 714:

Antérieurement aux décisions précitées de la Cour suprême, il était généralement admis que le Parlement pouvait, en vertu de l'article 101, conférer à une cour, telle que la *Cour fédérale du Canada*, compétence «relativement à des matières relevant de la compétence législative fédérale». Mais selon cette jurisprudence, l'article 101 doit être interprété comme autorisant le Parlement à conférer à la Cour compétence pour administrer «la législation fédérale applicable, que ce soit une loi, un règlement ou la *common law*». (Mis en italiques par mes soins.) (Voir si l'expression «lois du Canada» dans l'article 101 s'applique *seulement* aux lois «fédérales», par opposition aux lois «provinciales», ou si elle englobe aussi la constitution du Canada. Se reporter à une décision récente de cette cour dans *La Reine (Canada) c. La Reine (I.-P.-É.)* [1978] 1 C.F. 533.) Suivant mon interprétation, les jugements précités soutiennent au moins le principe que le Parlement ne peut, en vertu de l'article 101, conférer compétence à la Cour pour administrer des lois «provinciales», même si les jugements ne sont pas formulés de façon aussi expresse.

^h A mon avis, et en ce qui concerne les quatre provinces d'origine, il faut chercher la clé de la distinction esquissée entre loi «provinciale» et loi «fédérale» dans la partie de l'article 129 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, dont voici le libellé:

129. Sauf toute disposition contraire prescrite par le présent acte,—toutes les lois en force en Canada, dans la Nouvelle-Écosse ou le Nouveau-Brunswick, lors de l'union,— . . . continueront d'exister dans les provinces d'Ontario, de Québec, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick respectivement, comme si l'union n'avait pas eu lieu; mais ils pourront, néanmoins (sauf les cas prévus par des actes du parlement de la Grande-Bretagne . . .) (Exception abrogée par le Statut de Westminster,

(Suite à la page suivante)

In effect, the scheme of the *Canada Student Loans Act*, in so far as relevant, is that, where a bank loan complies with certain conditions,

(a) by virtue of section 7 (*supra*), the Minister is liable to pay to the Bank any loss sustained by it as a result of that loan, and

(b) such loss having been paid, Her Majesty is subrogated to all rights of the Bank in respect of the loan (see Regulation 21 made pursuant to section 13(j) (*supra*)).

When, therefore, such a loan has been made and the Minister has paid the loss sustained by the Bank, Her Majesty has succeeded to the rights of the Bank as against the borrower⁷.

(Continued from previous page)

Canada, or by the Legislature of the respective Province, according to the Authority of the Parliament or of that Legislature under this Act. (In so far as the other provinces are concerned, the same or a substantially similar result is achieved by the terms upon which they entered the Union or by a statute passed under *The British North America Act, 1871*.)

For the purpose of the limitation on the possible jurisdiction of a section 101 court indicated by the Supreme Court of Canada by its decisions of 1976 and 1977, I should have thought that a law *continued* by section 129 would be a "federal" law if it could "be repealed, abolished, or altered by the Parliament of Canada" whether its origin was

- (a) the Common Law of England,
- (b) a United Kingdom statute, or
- (c) a pre-Confederation colonial statute,

and that the expression "federal" law would also include statutes enacted by the Parliament of Canada since 1867. (Query whether it extends to statutes enacted by the Parliament of Canada under *The British North America Act, 1871*, or introducing the laws of England into a territory before it became a Province.) Similarly, for that purpose, a law *continued* by section 129 would be a "provincial" law if it could "be repealed, abolished, or altered . . . by the Legislature of the respective Province" and the expression "provincial" law would include statutes enacted by a legislature of a province since 1867.

⁷ *The Shorter Oxford English Dictionary* defines "subrogation", *inter alia*, as: "the process by which a person who pays a debt for which another is liable succeeds to the rights of the creditor to whom he pays it".

En vérité, en ce qui concerne le présent litige, la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants* a pour objet, lorsqu'un prêt bancaire a été fait conformément à certaines conditions,

a) d'astreindre le Ministre à payer à la Banque le montant de toute perte qu'elle a subie en conséquence d'un prêt d'études, en vertu de l'article 7 (*supra*);

b) de subroger Sa Majesté dans tous les droits de la Banque à l'égard de ce prêt d'études (voir article 21 du Règlement rendu en application de l'article 13j) (*supra*)).

Donc, lorsqu'un prêt semblable a été fait et que le Ministre a payé à la Banque le montant de la perte qu'elle a subie, Sa Majesté est subrogée dans les droits de la Banque contre l'emprunteur⁷.

(Suite de la page précédente)

1931, articles 2 et 7(2).) être révoqués, abolis ou modifiés par le parlement du Canada, ou par la législature de la province respective, conformément à l'autorité du parlement ou de cette législature en vertu du présent acte. (En ce qui concerne les autres provinces, les modalités suivant lesquelles elles participent à la Confédération ou les lois écrites adoptées en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871*, donnent les mêmes résultats ou des résultats essentiellement semblables.)

Aux fins des limitations possibles de la compétence d'un tribunal relevant de l'article 101, établies par la Cour suprême du Canada dans ses jugements rendus en 1976 et 1977, je pense que toute loi *maintenue* par l'article 129 serait une loi «fédérale» si elle peut «être révoquée, abolie ou modifiée par le parlement du Canada», qu'elle ait pris son origine dans:

- a) la *common law* d'Angleterre,
- b) une loi écrite du Royaume-Uni, ou
- c) une loi coloniale antérieure à la Confédération,

et que l'expression loi «fédérale» englobe aussi les lois édictées par le Parlement du Canada depuis 1867. (Voir si ce principe s'applique aux statuts édictés par le Parlement du Canada en vertu de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1871*, ou aux lois d'Angleterre introduites dans un territoire avant que celui-ci ne devienne une province.) Pareillement, une loi que l'article 129 *maintenue* serait une loi «provinciale» si elle pouvait «être révoquée, abolie ou modifiée . . . par la législature de la province respective», et l'expression loi «provinciale» inclurait des lois édictées par une telle législature depuis 1867.

⁷ *The Shorter Oxford English Dictionary* définit la «subrogation» comme, entre autres [TRADUCTION] «la procédure par laquelle toute personne payant une dette contractée par une autre personne jouit des droits du créancier qu'elle a désintéressé».

The question is, therefore, whether adjudicating on the rights so conferred on Her Majesty as against the borrower is the administration of a "provincial" or a "federal" law.

Prima facie, when a person, whether Her Majesty or not, loans money to another, the right of the lender to enforce repayment depends on the proper law of contract that governs contractual relations between ordinary persons⁸; and that law is a "provincial" law, which can only be changed, as such, by a provincial legislature.

Parliament, however, has exclusive legislative jurisdiction to make laws in relation to "banking" and a law, the purpose of which is to change the rights under a contract falling within that field, is within the legislative power of Parliament and not within the legislative power of a provincial legislature⁹. Any law so made would be a "federal" law.

Moreover, if there was, at the time as of which sections 91 and 92 of *The British North America Act, 1867* became applicable in relation to Manitoba, a body of law in relation to "banking" (separate from the ordinary law of contract) on which the Bank's right to recover from a borrower depended, such body of law would be "federal" law. Similarly, if Parliament has, since Confederation enacted such a law it is, of course, a federal law.

Here, assuming the validity of the *Canada Student Loans Act*, it would seem clear that the law that makes Her Majesty the successor to the Bank in its claim against the borrower is "federal" law. However, unless that law impliedly creates a *new statutory liability* by the borrower to Her Majesty in an amount to be determined by reference to the loan contract, as opposed to merely conferring on the Crown the rights of the Bank under the contract of loan, it is open to question as to whether that statute can be said to be the law that is being administered by a court when it is adjudicating on the claim by Her Majesty against the borrower

⁸ See: *The Queen v. Murray* [1967] S.C.R. 262, and *Her Majesty in right of Alberta v. C.T.C.* [1978] 1 S.C.R. 61, per Laskin C.J.C. at pp. 72-73.

⁹ See: *Attorney General for Canada v. Attorney General for Quebec* (Bank Deposits Case) [1947] A.C. 33.

La question consiste donc à déterminer si un jugement rendu sur des droits ainsi conférés à Sa Majesté contre l'emprunteuse constitue un acte d'administration d'une loi «provinciale» ou d'une loi «fédérale».

De prime abord, lorsqu'une personne, qu'il s'agisse de Sa Majesté ou non, prête de l'argent à une autre, le droit du prêteur au remboursement est régi par les dispositions juridiques concernant les relations contractuelles entre personnes ordinaires⁸; la loi «provinciale» est applicable, et seule une législature provinciale peut la modifier.

Cependant, le Parlement du Canada a compétence exclusive pour adopter des lois relatives aux «banques» et toute loi visant à modifier les droits découlant de contrats conclus dans ce domaine relève du pouvoir législatif du Parlement et non de celui d'une législature provinciale⁹. Toute loi ainsi adoptée est une loi «fédérale».

En outre, s'il y avait, au moment où les articles 91 et 92 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* deviennent applicables au Manitoba, une loi relative aux «banques» et régissant le droit de la Banque à être remboursée par l'emprunteur, ce serait une loi «fédérale». De même, si, depuis la formation de la Confédération, le Parlement a adopté une loi semblable, il s'agit naturellement d'une loi fédérale.

Dans le présent litige, et en admettant la validité de la *Loi canadienne sur les prêts aux étudiants*, toute loi subrogeant Sa Majesté aux droits de la Banque dans ses réclamations contre l'emprunteuse est évidemment une loi «fédérale». Mais, et à moins que cette loi ne crée, à l'encontre de l'emprunteur, une *nouvelle responsabilité statutaire* envers Sa Majesté pour un montant à déterminer par référence au contrat de prêt, et n'opère pas un simple transfert à la Couronne des droits de la Banque en vertu du contrat de prêt, on peut se demander s'il s'agit d'une loi appliquée par la Cour lorsque celle-ci statue sur une réclamation de Sa

⁸ Voir: *La Reine c. Murray* [1967] R.C.S. 262, et *Sa Majesté du chef de l'Alberta c. C.T.C.* [1978] 1 R.C.S. 61, le juge en chef Laskin, aux pages 72 et 73.

⁹ Voir: *Le procureur général du Canada c. Le procureur général du Québec* (dépôts bancaires) [1947] A.C. 33.

from the Bank. In view of the conclusion which I reach subsequently herein, it is not necessary to answer that question in order to determine the issue raised in this appeal.

To be more specific, the question here is whether the law of contracts continued in Manitoba by section 129 is a "provincial" law or a "federal" law in so far as it related to "banking" contracts.

The relevant parts of sections 91 and 92 read as follows:

91. It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces; and for greater Certainty, but not so as to restrict the Generality of the foregoing Terms of this Section, it is hereby declared that (notwithstanding anything in this Act) the exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

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

And any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section shall not be deemed to come within the Class of Matters of a local or private Nature comprised in the Enumeration of the Classes of Subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the Provinces.

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say,—

13. Property and Civil Rights in the Province.

It would seem to be clear that a contract whereby a banker makes a loan to a customer is a matter coming within the subject "banking"¹⁰. If that is correct, the concluding words of section 91 require that such a bank loan contract "shall not be deemed" to come within section 92(13) whether or not Parliament has enacted any law with regard thereto under section 91(15). In such a case, if full play be given to the concluding words of section 91, a post-Confederation provincial law of general application does not alter law continued by section 129 in so far as it applies to a matter coming

¹⁰ See: *Attorney General for Alberta v. Attorney General for Canada* [1974] A.C. 503 (Alberta Bill of Rights case), per Viscount Simon at pp. 516, *et seq.*

Majesté contre un débiteur de la Banque. Compte tenu de la conclusion exposée plus loin, la réponse à cette question n'est pas nécessaire à la solution du litige soulevé dans le présent appel.

^a Pour être plus précis, le droit des contrats, complété au Manitoba par l'article 129, est-il «provincial» ou «fédéral» lorsqu'il s'applique aux contrats conclus par les «banques»?

^b Voici les passages pertinents des articles 91 et 92:

91. Il sera loisible à la Reine, de l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des Communes, de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces; mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article, il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

15. Les banques, l'incorporation des banques et l'émission du papier-monnaie.

Et aucune des matières énoncées dans les catégories de sujets énumérés dans le présent article ne sera réputée tomber dans la catégorie des matières d'une nature locale ou privée comprises dans l'énumération des catégories de sujets exclusivement assignés par le présent acte aux législatures des provinces.

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir:

13. La propriété et les droits civils dans la province;

Évidemment, un contrat de prêt entre un banquier et son client relève du domaine des «banques»¹⁰. Si ce raisonnement est exact, les derniers mots de l'article 91, disposant qu'«aucune des matières énoncées . . . ne sera réputée», exige qu'un contrat de prêt conclu par une banque ne soit pas réputé régi par l'article 92(13), que le Parlement ait ou non adopté des lois à cet effet, en vertu de l'article 91(15). Dans ce cas, pour appliquer à la lettre les derniers mots de l'article 91, aucune loi provinciale d'application générale, adoptée après l'adhésion de la province considérée à la Confédé-

¹⁰ Voir: *Le procureur général de l'Alberta c. Le procureur général du Canada* [1974] A.C. 503 (jugement relatif à l'Alberta Bill of Rights), le vicomte Simon aux pages 516 et suiv.

within the section 91 class of subjects¹¹. In so far as a law is applicable to a matter coming within "banking", it can, therefore, only be "repealed, abolished or altered" by Parliament and it cannot be "repealed, abolished or altered" by a provincial legislature (section 129 of *The British North America Act, 1867*¹²); and it is, therefore, a "federal" law and not a "provincial" law for the purposes of section 101 of *The British North America Act, 1867*, even though it is part of a general law in relation to property and civil rights that was continued in the province by section 129.

For the above reasons, I would allow the appeal, set aside the judgment of the Trial Division, and refer the matter back to that Division on the basis that it has jurisdiction in this case.

* * *

URIE J.: I agree.

* * *

MACKEY D.J.: I concur.

APPENDIX "A"

Ontario Fisheries Case [1898] A.C. 700, per Lord Herschell, at pages 714-716

The sections of the Ontario Act of 1892, intitled, "An Act for the Protection of the Provincial Fisheries," which are in question, consist almost exclusively of provisions relating to the manner of fishing in provincial waters. Regulations controlling the manner of fishing are undoubtedly within the competence of the Dominion Parliament. The question is whether they can

¹¹ See: *Ontario Fisheries Case* [1898] A.C. 700, per Lord Herschell, at pp. 714-716 (see APPENDIX "A"); *Burrard Power Corp. Limited v. Rex* [1910] A.C. 87, per Lord Mersey at p. 95; *Reference re Saskatchewan Minimum Wage Act* [1948] S.C.R. 248; and *Commission du Salaire minimum v. Bell Telephone Co. of Canada* [1966] S.C.R. 767. See also *Faber v. The Queen* [1976] 2 S.C.R. 9, per Pigeon J. (dissenting) at p. 18: "... the abstinence of the Federal Parliament from legislating to the full limit of its powers does not enlarge the field of provincial jurisdiction: *Henry Birks & Sons Ltd. v. City of Montreal*, ([1955] S.C.R. 799) (at p. 811)."

¹² If it were otherwise, a provincial legislature could, by abolishing the law of contract (and substituting some new system of statutory relationships), abolish, or alter completely, the law regulating one of the main branches of "banking".

ration, ne modifie la loi maintenue par l'article 129, dans la mesure où cette loi provinciale s'applique à une matière figurant dans la liste de l'article 91¹¹. Seul le Parlement peut «révoquer, abolir ou modifier» une loi applicable à une matière relevant des «banques», non une législature provinciale (article 129 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*¹²); c'est donc une loi «fédérale» et non une loi «provinciale», aux fins de l'article 101 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*, même si ladite loi fait partie de la législation générale sur les biens et les droits civils, que l'article 129 déclare continuer d'exister dans les provinces.

Pour les motifs précités, nous accueillons l'appel, annulons le jugement rendu par la Division de première instance et renvoyons la matière à cette Division sur le fondement de sa compétence à connaître du présent litige.

* * *

LE JUGE URIE: J'y souscris.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MACKEY: J'y souscris.

ANNEXE «A»

Ontario Fisheries Case [1898] A.C. 700, lord Herschell, aux pages 714 à 716

[TRADUCTION] Les articles litigieux de l'Ontario Act de 1892 intitulé «Loi sur la protection des pêcheries provinciales» comprennent presque exclusivement des dispositions relatives aux méthodes de pêche applicables dans les eaux provinciales. La réglementation de ces méthodes relève certainement de la compétence du Parlement fédéral. On se demande si elle peut

¹¹ Voir: *Ontario Fisheries Case* [1898] A.C. 700, lord Herschell, aux pages 714 à 716 (voir ANNEXE «A»); *Burrard Power Corp. Limited c. Rex* [1910] A.C. 87, lord Mersey à la page 95; *Reference re Saskatchewan Minimum Wage Act* [1948] R.C.S. 248; et *Commission du Salaire minimum c. Bell Telephone Co. of Canada* [1966] R.C.S. 767. Voir aussi *Faber c. La Reine* [1976] 2 R.C.S. 9, le juge Pigeon (dissident) à la page 18: «... l'abstention du Parlement fédéral de légiférer jusqu'à la limite de ses pouvoirs n'étend pas le domaine de la compétence provinciale: *Henry Birks & Sons Ltd. c. La cité de Montréal* ([1955] R.C.S. 799), (à la p. 811).»

¹² N'eût été cette disposition, une législature provinciale pourrait, en abolissant le droit du contrat (et en le remplaçant par quelque autre système de relations réglementaires) abroger ou modifier complètement la loi régissant l'un des principaux services des «banques».

be the subject of provincial legislation also in so far as it is not inconsistent with the Dominion legislation.

By s. 91 of the British North America Act, the Parliament of the Dominion of Canada is empowered to make laws for the peace, order, and good government of Canada in relation to all matters not coming within the classes of subjects by that Act assigned exclusively to the legislatures of the provinces, "and for greater certainty, but not so as to restrict the generality of the foregoing terms of this section," it is declared that (notwithstanding anything in the Act) "the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada extends to all matters coming within the classes of subjects next hereinafter enumerated." The 12th of them is "Sea-Coast and Inland Fisheries."

The earlier part of this section read in connection with the words beginning "and for greater certainty" appears to amount to a legislative declaration that any legislation falling strictly within any of the classes specially enumerated in s. 91 is not within the legislative competence of the Provincial Legislatures under s. 92. In any view the enactment is express that laws in relation to matters falling within any of the classes enumerated in s. 91 are within the "exclusive" legislative authority of the Dominion Parliament. Whenever, therefore, a matter is within one of these specified classes, legislation in relation to it by a Provincial Legislature is in their Lordships' opinion incompetent. It has been suggested, and this view has been adopted by some of the judges of the Supreme Court, that although any Dominion legislation dealing with the subject would override provincial legislation, the latter is nevertheless valid, unless and until the Dominion Parliament so legislates. Their Lordships think that such a view does not give their due effect to the terms of s. 91, and in particular to the word "exclusively". It would authorize, for example, the enactment of a bankruptcy law or a copyright law in any of the provinces unless and until the Dominion Parliament passed enactments dealing with those subjects. Their Lordships do not think this is consistent with the language and manifest intention of the British North America Act.

It is true that this Board held in the case of *Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Ontario* [1894] A.C. 189 that a law passed by a Provincial Legislature which affected the assignments and property of insolvent persons was valid as falling within the heading "Property and Civil Rights," although it was of such a nature that it would be a suitable ancillary provision to a bankruptcy law. But the ground of this decision was that the law in question did not fall within the class "Bankruptcy and Insolvency" in the sense in which those words were used in s. 91.

For these reasons their Lordships feel constrained to hold that the enactment of fishery regulations and restrictions is within the exclusive competence of the Dominion Legislature, and is not within the legislative powers of Provincial Legislatures.

But whilst in their Lordships' opinion all restrictions or limitations by which public rights of fishing are sought to be limited or controlled can be the subject of Dominion legislation only, it does not follow that the legislation of Provincial Legis-

également faire l'objet de la législation provinciale dans la mesure où celle-ci ne serait pas en conflit avec la législation fédérale.

Aux termes de l'art. 91 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, il est loisible au Parlement du Canada de faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par le présent acte exclusivement assignés aux législatures des provinces; «mais, pour plus de garantie, sans toutefois restreindre la généralité des termes ci-haut employés dans le présent article,» il est par le présent déclaré que (nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte) «l'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés.» La matière de la douzième catégorie énumérée est relative aux «pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur.»

La première partie de l'art. 91, interprétée à la lumière de l'expression «pour plus de garantie», constitue évidemment une déclaration législative d'après laquelle aucune loi dont l'objet appartient précisément à l'une des catégories énumérées à l'art. 91, ne relève de la compétence de la législature provinciale, laquelle est spécifiée dans l'art. 92. Quelle que soit l'interprétation adoptée, la Constitution dit expressément que le Parlement fédéral a compétence «exclusive» pour toute matière tombant dans l'une des catégories énumérées à l'art. 91. Par conséquent, de l'avis de Leurs Seigneuries, la législature provinciale n'a pas compétence pour adopter des lois relatives à ces matières. On a soutenu que, si toute législation fédérale traitant de ces matières a préséance sur la législation provinciale relative au même domaine, celle-ci reste néanmoins valide jusqu'à l'adoption expresse d'un texte législatif par le Parlement fédéral, et certains des juges de la Cour suprême ont appuyé cet avis. Leurs Seigneuries ont estimé que cette thèse ne tient pas suffisamment compte des dispositions de l'art. 91, et en particulier du mot «exclusivement». Cette interprétation permettra l'adoption, par les législatures provinciales, de lois sur la banqueroute ou les droits d'auteur jusqu'à l'adoption de lois y relatives par le Parlement fédéral. Leurs Seigneuries estiment qu'elle est en contradiction avec la lettre et avec l'intention évidente de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Il est vrai que dans *Le procureur général du Canada c. Le procureur général de l'Ontario* (1894) A.C. 189 ce conseil a décidé qu'une loi adoptée par une législature provinciale et portant délégation aux créanciers des biens du débiteur failli est valide parce qu'elle traite «de la propriété et des droits civils,» même si, de par sa nature, elle constitue une loi auxiliaire à la loi sur la banqueroute. Mais cette décision a été rendue au motif que la loi en question ne tombe pas dans la catégorie «banqueroute et faillite», au sens de l'art. 91.

Pour ces motifs, Leurs Seigneuries se voient obligées de décider que l'adoption de lois réglementant les pêcheries relève de la compétence exclusive du Parlement fédéral, et non des législatures provinciales.

Mais, tout en estimant que seul le Parlement fédéral est compétent pour instituer des restrictions au droit de pêcher du public, Leurs Seigneuries n'en déduisent pas que toute législation adoptée par les législatures provinciales est nulle pour

latures is incompetent merely because it may have relation to fisheries. For example, provisions prescribing the mode in which a private fishery is to be conveyed or otherwise disposed of, and the rights of succession in respect of it, would be properly treated as falling under the heading "Property and Civil Rights" within s. 92, and not as in the class "Fisheries" within the meaning of s. 91. So, too, the terms and conditions upon which the fisheries which are the property of the province may be granted, leased, or otherwise disposed of, and the rights which consistently with any general regulations respecting fisheries enacted by the Dominion Parliament may be conferred therein, appear proper subjects for provincial legislation, either under class 5 of s. 92, "The Management and Sale of Public Lands" or under the class "Property and Civil Rights." Such legislation deals directly with property, its disposal, and the rights to be enjoyed in respect of it, and was not in their Lordships' opinion intended to be within the scope of the class "Fisheries" as that word is used in s. 92.

défaut de compétence, du simple fait qu'elle peut se rapporter aux pêcheries. Par exemple, des dispositions traitant de la cession ou de toute autre aliénation d'une pêcherie privée, ainsi que des droits de succéder qui s'y rapportent, tombent pertinemment dans la catégorie de la «propriété et des droits civils» au sens de l'art. 92, et non dans la catégorie des «pêcheries» au sens de l'art. 91. Ainsi, les modalités suivant lesquelles les pêcheries qui sont la propriété des provinces, peuvent être concédées, louées ou autrement aliénées, ainsi que les droits conférés sur ces pêcheries conformément à tout règlement général relatif aux pêcheries adopté par le Parlement fédéral, relèvent à bon droit de la compétence des législatures provinciales, en vertu de la catégorie 5 de l'art. 92 relative à «L'administration et la vente des terres publiques» ou de la catégorie relative à «la propriété et . . . [aux] droits civils». Une législation semblable traite directement de la propriété, de l'aliénation des biens et des droits y afférents, et, de l'avis de Leurs Seigneuries, ne relève pas du domaine des «pêcheries» au sens de l'art. 92.