

**Tomell Investments Limited** *Appellant*;  
and  
**East Marstock Lands Limited** *Respondent*;  
and  
**The Attorney General of Canada** *et al.*  
*Intervenants.*

1977: March 29 and 30; 1977: June 24.

Present: Laskin C.J. and Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson and Beetz JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

*Constitutional law — Interest — Bonus payable on default of mortgage payments — Stipulation invalid — B.N.A. Act, s. 91(19) — Interest Act, R.S.C. 1970, c. I-18, ss. 2, 6, 8, 10.*

On September 3, 1974, the appellant (mortgagee) delivered a notice of sale under a mortgage of land to the respondent East Marstock Lands Limited. The mortgage was substantially in arrears and an action was instituted by East Marstock seeking various types of relief. The parties resolved all differences between them with the exception of the entitlement of the mortgagee to a bonus provided for in the mortgage. This bonus was payable on default of payment of any of the moneys secured, and was equal to three months' interest in advance at the rate charged on principal. The trial judge held that s. 8 of the *Interest Act* precluded recovery of the bonus and his judgment was unanimously affirmed by the Court of Appeal without recorded reasons. The appellant contended in this Court that s. 8 was *ultra vires*.

*Held:* The appeal should be dismissed.

*Per* Laskin C.J. and Martland J.: The pith and substance or the focus of s. 8 of the *Interest Act* indicates that it is valid legislation in relation to interest. Section 8 is an assertion of the interest power *simpliciter* and it is unnecessary to apply the doctrine of ancillary power.

*Per* Pigeon, Judson, Ritchie, Spence, Dickson and Beetz JJ.: Section 8 of the *Interest Act* deals only with interest; its object is to define what interest may be charged on arrears of principal and interest and to prohibit any "charge" beyond the permitted rate of

**Tomell Investments Limited** *Appelante*;  
et  
**East Marstock Lands Limited** *Intimée*;  
et  
**Le procureur général du Canada** *et autres*  
*Intervenants.*

1977: 29 et 30 mars; 1977: 24 juin.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Martland, Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson et Beetz.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Droit constitutionnel — Intérêt — Boni payable en cas de défaut de paiement d'une hypothèque — Clause invalide — Acte de l'Amérique du Nord britannique, par. 91(19) — Loi sur l'intérêt, S.R.C. 1970, c. I-18, art. 2, 6, 8, 10.*

Le 3 septembre 1974, l'appelante (créancier hypothécaire) a délivré à l'intimée East Marstock Lands Limited un avis de vente en vertu de l'hypothèque portant sur des terrains. L'arriéré d'hypothèque s'était substantiellement accumulé et East Marstock Lands Limited a intenté une action, cherchant à obtenir ainsi divers redressements. Les parties ont pu résoudre tous leurs différends sauf le droit du créancier hypothécaire à un boni prévu dans l'acte d'hypothèque. Ce boni était exigible en cas de défaut de paiement de toute somme d'argent garantie et équivalait à trois mois d'intérêt calculé à l'avance au taux convenu sur le montant principal. Le juge de première instance a statué que l'art. 8 de la *Loi sur l'intérêt* ne permettait pas d'exiger le paiement du boni et la Cour d'appel a unanimement confirmé cette décision, sans fournir toutefois de motifs. L'appelante a soutenu devant la présente Cour que l'art. 8 était *ultra vires*.

*Arrêt:* Le pourvoi doit être rejeté.

*Le* juge en chef Laskin et le juge Martland: Le caractère véritable ou l'objet de l'art. 8 de la *Loi sur l'intérêt* montre qu'il s'agit d'une disposition législative valide relative à l'intérêt. L'article 8 relève purement et simplement de la compétence en matière d'intérêt et il n'est pas nécessaire d'appliquer le principe du pouvoir accessoire.

*Les* juges Pigeon, Judson, Ritchie, Spence, Dickson et Beetz: L'article 8 de la *Loi sur l'intérêt* ne vise en réalité que de l'intérêt; son but est de définir quels intérêts peuvent être perçus sur des arrrages de principal ou d'intérêt et d'invalider toute stipulation d'une «charge»

interest. To hold that Parliament could not enact s. 8 under its "Interest" head would be to say that Parliament could not prescribe a maximum rate. Any legislation fixing a maximum rate would be futile if it did not prohibit any stipulation which had the effect of increasing the charge beyond the rate of interest allowed. The judgment in *Attorney—General for Ontario v. Barfried Enterprises Ltd.*, [1963] S.C.R. 570, does not dictate a finding that s. 8 is *ultra vires*; that case decided that federal jurisdiction over interest does not exclude all provincial jurisdiction over contracts involving payment of interest so as to invalidate provincial laws authorizing the courts to grant relief from such contracts as are harsh and unconscionable. That judgment was based on the view that the subject of interest assigned to the Federal Parliament was not to be equated with the cost of money, *i.e.* with interest in the widest sense, and that s. 6 of the *Interest Act* deals only with "interest" properly so-called, *i.e.* a charge for the use of money accruing day by day. In *Immeubles Fournier v. Construction St-Hilaire*, [1975] 2 S.C.R. 2, the Court held that interest under s. 8 of the Act is not similarly restricted to a charge accruing day by day but includes any kind of penalty.

Provincial legislatures cannot enact legislation falling within the exclusive legislative authority of the Federal Parliament, *i.e.* within what may be called the Federal primary power. However with respect to matters not strictly within such primary power, and which can be dealt with ancillary, provincial jurisdiction over property and civil rights and over matters of a local nature remains unimpaired until excluded by federal legislation. The doctrine of ancillary power and its corollary that of the unoccupied field apply to the present case. Section 8 of the *Interest Act* is a valid exercise of ancillary power and as such valid federal legislation.

[*Immeubles Fournier v. Construction St-Hilaire*, [1975] 2 S.C.R. 2, followed; *Attorney General for Ontario v. Barfried Enterprises Ltd.*, [1963] S.C.R. 570, distinguished; *London Loan & Savings v. Meagher*, [1930] S.C.R. 378, *Singer v. Goldhar* (1924), 55 O.L.R. 267; *Asconi Building Corporation v. Vocisano*, [1947] S.C.R. 358; *Lynch v. The Canada North-West Land Co.* (1891), 19 S.C.R. 204; *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468; *Lethbridge Irrigation District v. Independent Order of Foresters*, [1940] A.C. 513; *Attorney General*

au-dessus du taux d'intérêt permis. Statuer que le Parlement ne pouvait adopter l'art. 8 en vertu de sa compétence sur «l'intérêt de l'argent» reviendrait à dire que le Parlement ne pouvait prescrire un taux maximal. Toute législation fixant un taux d'intérêt maximal serait futile si elle n'interdisait pas toute stipulation qui aurait pour effet d'augmenter la charge au-dessus du taux d'intérêt autorisé. Le jugement rendu dans *Le procureur général de l'Ontario c. Barfried Enterprises Ltd.*, [1963] R.C.S. 570, ne nous oblige pas à conclure que l'art. 8 est *ultra vires*; on y a simplement décidé que la compétence fédérale en matière d'intérêt n'exclut pas la compétence provinciale relativement aux contrats qui comportent le paiement d'intérêt, de façon à invalider les lois provinciales qui autorisent les tribunaux à réduire les obligations découlant de ces contrats quand ils sont jugés abusifs et exorbitants. Ce jugement est fondé sur le point de vue que l'intérêt, en tant que matière dévolue au Parlement fédéral, ne veut pas dire le coût de tout prêt d'argent, autrement dit l'intérêt au sens le plus large, et que l'art. 6 de la *Loi sur l'intérêt* vise uniquement l'«intérêt» proprement dit, c'est-à-dire, une charge pour l'usage de l'argent qui court au jour le jour. Dans *Immeubles Fournier c. Construction St-Hilaire*, [1975] 2 R.C.S. 2, la Cour a statué que l'intérêt en vertu de l'art. 8 de la Loi n'est pas limité de façon semblable à une charge courant au jour le jour mais comprend tout genre de peine.

Les législatures provinciales ne peuvent adopter une législation relevant du pouvoir législatif exclusif du Parlement fédéral, c'est-à-dire, de ce qu'on peut appeler le pouvoir fédéral essentiel. Cependant, pour tout ce qui ne se situe pas strictement dans les limites de ce pouvoir et peut faire l'objet de dispositions accessoires, la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils et sur les matières de nature locale demeure intacte jusqu'à ce que le champ soit occupé par le Parlement fédéral. La doctrine de la compétence accessoire et son corollaire, celui du champ inoccupé, s'applique en l'espèce. L'article 8 de la *Loi sur l'intérêt* entre dans le cadre de la compétence accessoire et constitue à ce titre une disposition législative fédérale valide.

[Arrêt suivi: *Immeubles Fournier c. Construction St-Hilaire*, [1975] 2 R.C.S. 2; distinction faite avec l'arrêt: *Le procureur général de l'Ontario c. Barfried Enterprises Ltd.*, [1963] R.C.S. 570; arrêts mentionnés: *London Loan & Savings c. Meagher*, [1930] R.C.S. 378; *Singer v. Goldhar* (1924), 55 O.L.R. 267; *Asconi Building Corporation c. Vocisano*, [1947] R.C.S. 358; *Lynch c. The Canada North-West Land Co.* (1891), 19 R.C.S. 204; *Ladore v. Bennett*, [1939] A.C. 468; *Lethbridge Irrigation District c. Independent Order of For-*

for *Canada v. Attorney General for British Columbia*, [1930] A.C. 111; *Attorney General for Ontario v. Attorney General for Canada*, [1894] A.C. 189; *Royal Bank of Canada v. Larue*, [1926] S.C.R. 218, aff'd. [1928] A.C. 187; *Companies Creditors Arrangement Act Reference*, [1934] S.C.R. 659; *Farmers' Creditors Arrangement Act Reference*, [1936] S.C.R. 384, aff'd. [1937] A.C. 391; *Attorney General of Quebec v. Attorney General of Canada*, [1945] S.C.R. 600; *Nykorak v. Attorney General of Canada*, [1962] S.C.R. 331, referred to.]

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for Ontario affirming without recorded reasons a judgment of Galligan J.<sup>1</sup> holding that s. 8(1) of the *Interest Act* prevented recovery of a bonus of three months' interest stipulated to be payable on default of payment in a mortgage deed. Appeal dismissed.

*B. G. Freesman*, for the appellant.

*John Hahn*, for the respondent.

*G. W. Ainslie, Q.C.*, and *Martin Low*, for the Attorney General of Canada.

*D. W. Mundell, Q.C.*, and *J. T. McCabe*, for the Attorney General of Ontario.

*Olivier Prat*, for the Attorney General of Quebec.

*William Henkel, Q.C.*, for the Attorney General of Alberta.

The judgment of Laskin C.J. and Martland J. was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—The central question raised by the constitutional attack on s. 8 of the *Interest Act*, R.S.C. 1970, c. I-18, is ascertainment of its pith and substance or, for convenience of expression, its focus. I agree with my brother Pigeon that it focuses on the maximum charge that can be exacted from a debtor on arrears of principal or interest under a land mortgage by limiting it to the rate of interest payable on principal not in arrears. A charge, whether called or found to be a fine or penalty or rate of interest, which exceeds

<sup>1</sup> (1975), 8 O.R. (2d) 396.

esters, [1940] A.C. 513; *Le procureur général du Canada c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*, [1930] A.C. 111; *Le procureur général de l'Ontario c. Le procureur général du Canada*, [1894] A.C. 189; *La Banque Royale du Canada c. Larue*, [1926] R.C.S. 218, conf. [1928] A.C. 187; *le Renvoi relatif à la Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*, [1934] R.C.S. 659; *le Renvoi relatif à la Loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers*, [1936] R.C.S. 384, conf. [1937] A.C. 391; *Le procureur général du Québec c. Le procureur général du Canada*, [1945] R.C.S. 600; *Nykorak c. Le procureur général du Canada*, [1962] R.C.S. 331.]

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario qui confirmait, sans motifs écrits, une décision du juge Galligan<sup>1</sup> qui avait jugé que le par. 8(1) de la *Loi sur l'intérêt* ne permettait pas de recouvrer un boni de trois mois d'intérêt exigible aux termes d'un acte d'hypothèque, en cas de défaut de paiement. Pourvoi rejeté.

*B. G. Freesman*, pour l'appelante.

*John Hahn*, pour l'intimée.

*G. W. Ainslie, c.r.*, et *Martin Low*, pour le procureur général du Canada.

*D. W. Mundell, c.r.*, et *J. T. McCabe*, pour le procureur général de l'Ontario.

*Olivier Prat*, pour le procureur général du Québec.

*William Henkel, c.r.*, pour le procureur général de l'Alberta.

Le jugement du juge en chef Laskin et du juge Martland a été rendu par

LE JUGE EN CHEF—En contestant la constitutionnalité de l'art. 8 de la *Loi sur l'intérêt*, S.R.C. 1970, c. I-18, on pose essentiellement la question de son caractère véritable ou, plus brièvement, celle de son objet. Je conviens avec mon collègue le juge Pigeon que cet article a pour objet la charge maximale qui peut être exigée d'un débiteur sur les arrrages de principal ou d'intérêt en vertu d'une hypothèque de biens-fonds: il la limite au taux d'intérêt payable sur le principal non arriéré. Toute charge qui excède cette limite est interdite,

<sup>1</sup> (1975), 8 O.R. (2d) 396.

this limit is precluded. In my opinion, s. 8 is valid legislation in relation to interest.

Parliament's undoubted power to fix or limit rates of interest under any types of contracts or transactions extends to interest on arrears as well as to interest on principal payments as they fall due. Parliament is, in my view, entitled to require creditors to abstain from making or exacting a charge on arrears that goes beyond the rate of interest fixed for principal not in arrears and, in that respect, to prevent them from escaping the stricture through a designation of the charge as a fine or a penalty. This is an assertion of the interest power *simpliciter*, and, as in *Nykorak v. Attorney General of Canada*<sup>2</sup>, it is unnecessary to invoke any doctrine of ancillary power.

I would dispose of the appeal as proposed by my brother Pigeon.

The judgment of Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson and Beetz JJ. was delivered by

PIGEON J.—This appeal is from a judgment of the Ontario Court of Appeal affirming the judgment of Galligan J. holding that s. 8.(1) of the *Interest Act* prevents Tomell Investments Limited from recovering a bonus of three months' interest stipulated to be payable on default of payment in a mortgage deed. The constitutional validity of the enactment was challenged on the appeal to this Court and the Attorneys General for Ontario, Quebec, British Columbia and Alberta intervened to support this attack. The Attorney General of Canada intervened to support the validity of the Act. In his judgment dated March 24, 1975 Galligan J. said:

By mortgage dated May 27, 1974, one Schrag mortgaged certain real property in Bracebridge to Tomell Investments Limited for \$450,000.00. The mortgage provides for interest at the rate of 16% per annum. It is an interest only mortgage with interest payable monthly. The principal is due and payable on June 6, 1975. East

peu importe qu'on l'appelle amende, peine ou taux d'intérêt, ou qu'on la considère comme telle. A mon avis, l'art. 8 est une disposition législative valide relative à l'intérêt.

Le pouvoir indubitable du Parlement de fixer ou de limiter les taux d'intérêt aux termes de tout contrat ou de toutes opérations s'étend à l'intérêt sur les arrérages aussi bien qu'à l'intérêt sur les paiements de principal au fur et à mesure qu'ils viennent à échéance. Le Parlement a le droit de demander aux créanciers de s'abstenir d'exiger sur les arrérages une charge supérieure au taux d'intérêt payable sur le principal non arriéré et, à cet égard, de les empêcher de se soustraire à cette restriction en désignant la charge comme une amende ou une peine. Cela relève purement et simplement de la compétence en matière d'intérêt et comme dans l'affaire *Nykorak c. Le procureur général du Canada*<sup>2</sup>, il n'est pas nécessaire d'invoquer le principe du pouvoir accessoire.

Je suis d'avis de disposer de ce pourvoi comme le propose mon collègue le juge Pigeon.

Le jugement des juges Judson, Ritchie, Spence, Pigeon, Dickson et Beetz a été rendu par

LE JUGE PIGEON—Ce pourvoi attaque un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario qui confirme un jugement du juge Galligan statuant que le par. 8.(1) de la *Loi sur l'intérêt* interdit à Tomell Investment Limited de recouvrer un boni de trois mois d'intérêt exigible en cas de défaut de paiement, aux termes d'un acte d'hypothèque. On conteste dans le présent pourvoi la constitutionnalité de la Loi et les procureurs généraux de l'Ontario, du Québec, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta sont intervenus pour appuyer cette contestation. Le procureur général du Canada est intervenu pour appuyer la validité de la Loi. Dans son jugement en date du 24 mars 1975, le juge Galligan a déclaré:

[TRADUCTION] Selon l'acte d'hypothèque en date du 27 mai 1974, un nommé Schrag a hypothéqué certains biens immobiliers sis à Bracebridge en faveur de Tomell Investments Limited, pour \$450,000. L'hypothèque stipule des intérêts au taux annuel de 16%. C'est une hypothèque avec versements d'intérêts seulement, paya-

<sup>2</sup> [1962] S.C.R. 331.

<sup>2</sup> [1962] R.C.S. 331.

Marstock Lands Limited purchased the lands in question from Schrag on September 24, 1974. By that time the mortgage was substantially in arrears. On September 3, 1974, Tomell Investments Limited delivered a Notice of Sale under the mortgage.

This action was instituted by East Marstock Lands Limited seeking various types of relief. The main purpose of the action was to delay the proceedings under the Notice of Sale to give it time to refinance. This purpose is reflected in the motion which is before me for an injunction restraining the sale. Subsequent to the launching of that motion, the Plaintiff brought a motion for relief from forfeiture under Section 21 of *The Mortgages Act*, (R.S.O. 1970, c. 279). During the course of argument the parties were able to resolve by way of settlement all of the differences between them, but asked me to make a ruling on the entitlement of the mortgagee to a bonus.

The parties asked me to decide, assuming that the Notice of Sale dated September 3, 1974 was a valid Notice of Sale under the provisions of the mortgage, and that there has now been payment in full of principal, accrued interest and costs (other than the costs of this action and the pending motions), if the mortgagee is entitled to a bonus as provided for in a paragraph in the mortgage. That paragraph reads as follows:

PROVIDED also that on default of payment of any of the moneys hereby secured or payable or on any proceedings being taken by the Mortgagee under this Mortgage, he shall be entitled to require payment, in addition to all other moneys hereby secured or payable hereunder, of a bonus equal to three months' interest in advance at the rate aforesaid upon the principal money hereby secured, and the Mortgagor shall not be entitled to require a discharge of this Mortgage without such payment.

Mr. Hahn submitted that that clause requiring payment of a bonus equal to three months' interest cannot be given effect to because in the circumstances of this case it contravenes Section 8 of the *Interest Act* (R.S.C. 1970, c. I-18), which reads as follows:

8. (1) No fine or penalty or rate of interest shall be stipulated for, taken, reserved or exacted on any arrears of principal or interest secured by mortgage of real estate, that has the effect of increasing the charge on any such arrears beyond the rate of interest payable on principal money not in arrears.

bles mensuellement. Le principal échoit et est exigible le 6 juin 1975. East Marstock Lands Limited a acheté de Schrag les terrains en question le 24 septembre 1974. Dans l'intervalle, l'arriéré d'hypothèque s'était substantiellement accumulé. Le 3 septembre 1974, Tomell Investments Limited a délivré un avis de vente en vertu de l'hypothèque.

East Marstock Lands Limited a intenté la présente action, cherchant à obtenir ainsi divers redressements. Le but principal de l'action est de retarder les procédures découlant de l'avis de vente, pour lui donner le temps de refinancer. La requête qui m'est soumise demande une injonction empêchant la vente. Après avoir fait cette requête, la demanderesse en a introduit une autre pour être relevée de la déchéance, en vertu de l'article 21 de *The Mortgages Act*, (R.S.O. 1970, c. 279). Pendant les plaidoiries, les parties ont pu résoudre par transaction tous leurs différends, mais elles m'ont demandé de me prononcer sur le droit du créancier hypothécaire à un boni.

Les parties m'ont demandé de juger, en admettant par hypothèse que l'avis de vente daté du 3 septembre 1974 est valide en vertu des stipulations de l'hypothèque et en considérant qu'actuellement le principal, les intérêts accumulés et les dépens (autres que les dépens de la présente action et des demandes en cours) ont été intégralement payés, si le créancier hypothécaire a droit à un boni, comme prévu dans la clause de l'acte d'hypothèque qui stipule:

SOUS RÉSERVE également, qu'en cas de défaut de paiement de toute somme d'argent garantie ou exigible en vertu des présentes ou de toutes procédures prises par le créancier hypothécaire aux termes de cette hypothèque, il a le droit d'exiger le paiement, en plus de toute autre somme d'argent garantie ou exigible en vertu de ladite hypothèque, d'un boni équivalant à trois mois d'intérêt, calculé à l'avance au taux précité sur le montant principal garanti par l'hypothèque et le débiteur hypothécaire n'a pas le droit de demander la mainlevée de la présente hypothèque sans que ce paiement ait été effectué.

M<sup>e</sup> Hahn allègue que cette clause exigeant le paiement d'un boni équivalant à trois mois d'intérêt ne peut pas être exécutoire, parce qu'en l'espèce, elle contrevient à l'article 8 de la *Loi sur l'intérêt* (S.R.C. 1970, c. I-18), qui dispose:

8. (1) Il ne peut être stipulé, retenu, réservé ni exigé, sur des arrérages de principal ou d'intérêt garantis par hypothèque sur biens-fonds, aucune amende, peine ou taux d'intérêt ayant pour effet d'élever les charges sur ces arrérages au-dessus du taux d'intérêt payable sur le principal non arriéré.

(2) Nothing in this section has the effect of prohibiting a contract for the payment of interest on arrears of interest of principal at any rate not greater than the rate payable on principal money not in arrears.

In my opinion, if East Marstock Lands Limited is required to pay a bonus equal to three months' interest, such payment would have the effect of increasing the charge on the arrears beyond the rate of interest payable on the principal.

In this case, the interest payments are approximately six months in arrears. For the sake of illustration, I propose to assume that the interest payments are in arrears for six months. The arrears of interest therefore amount to \$36,000.00. A bonus equal to three months' interest on the principal money amounts to \$18,000.00. The bonus therefore amounts to 50% of the arrears. The rate of interest payable upon principal money is 16%. It is my opinion therefore that the bonus clause in this mortgage has the effect of increasing the charge on arrears of interest beyond, and substantially beyond, the rate of interest payable on principal money, and therefore is in violation of Section 8 of the *Interest Act*.

After referring to a few cases specially *London Loan & Savings v. Meagher*<sup>3</sup>, Galligan J. declared that Tomell Investments was not entitled to the bonus. Subject only to a minor variation in the form of the order, this judgment was unanimously affirmed by the Court of Appeal of Ontario without written or recorded reasons.

At the hearing we were informed by counsel for Tomell Investments that Galligan's judgment had been rendered without any mention of the judgment of this Court in *Immeubles Fournier v. Construction St-Hilaire*<sup>4</sup> because it was not known to the parties, not being yet reported. However, it was mentioned at the hearing in the Court of Appeal.

It does not appear to me that counsel for Tomell Investments has made a case for reconsidering this recent decision of the full Court on the construction of the statute. However, the constitutional issue having been left open, because it was not raised, must now be dealt with.

(2) Rien dans le présent article n'a pour effet de prohiber un contrat pour le paiement d'intérêt, sur des arrérages d'intérêt ou de principal, à un taux ne dépassant pas le taux payable sur le principal non arriéré.

A mon avis, si East Marstock Lands Limited devait payer un boni égal à trois mois d'intérêt, ce paiement aurait pour effet d'augmenter la charge sur les arrérages au-dessus du taux d'intérêt exigible sur le principal.

En l'espèce, le paiement des intérêts accuse un retard d'approximativement six mois. Pour illustrer ce point, supposons que les arriérés d'intérêt sont de six mois et se montent, par conséquent, à \$36,000. Un boni équivalant à trois mois d'intérêt sur le principal se monte à \$18,000. Le boni, partant, se monte à 50% des arrérages. Le taux de l'intérêt dû sur le principal est de 16%. Je suis donc d'avis que la clause de boni, dans cette hypothèque, a pour effet de fixer la charge sur les arrérages à un taux nettement supérieur à celui payable sur le principal et, qu'en conséquence, elle viole l'article 8 de la *Loi sur l'intérêt*.

Après s'être reporté à quelques décisions, spécialement *London Loan & Savings c. Meagher*<sup>3</sup>, le juge Galligan a déclaré que Tomell Investments n'avait pas droit au boni. Sous réserve d'un changement mineur dans la forme du prononcé, ce jugement a été unanimement confirmé par la Cour d'appel de l'Ontario sans motifs écrits ou enregistrés.

A l'audience, l'avocat de Tomell Investments nous a fait savoir que le jugement du juge Galligan avait été rendu sans aucune référence à l'arrêt de cette Cour dans *Immeubles Fournier c. Construction St-Hilaire*<sup>4</sup> parce qu'il n'était pas connu des parties, n'ayant pas encore été publié. Toutefois, il a été mentionné en Cour d'appel.

Il ne me paraît pas que l'avocat de Tomell Investments ait présenté des arguments qui nous obligent à reconsidérer cette récente décision sur l'interprétation de la loi, rendue par la Cour siégeant au complet. Toutefois, la question constitutionnelle, qui y a été laissée sans réponse parce qu'elle n'avait pas été soulevée, doit maintenant être tranchée.

<sup>3</sup> [1930] S.C.R. 378.

<sup>4</sup> [1975] 2 S.C.R. 2, 52 D.L.R. (3d) 89.

<sup>3</sup> [1930] R.C.S. 378.

<sup>4</sup> [1975] 2 R.C.S. 2, 52 D.L.R. (3d) 89.

The argument made by the appellant and the intervenors supporting its position rests mainly on the judgment of this Court in *Attorney General for Ontario v. Barfried Enterprises Ltd.*<sup>5</sup> The question was the validity of *The Unconscionable Transactions Relief Act* (R.S.O. 1960, c. 410). The Ontario Court of Appeal dealing with a mortgage which included a big bonus had set aside, on the basis that the *Act* was unconstitutional, the judgment at trial granting relief to the borrower<sup>6</sup>. For the majority in this Court, Judson J. said (at p. 576):

Schroeder J.A. cited *Singer v. Goldhar* (1924, 55 O.L.R. 267, [1924] 2 D.L.R. 141), as defining interest in wide terms. In *Singer v. Goldhar* there was no provision for interest in the mortgage but there was a very big bonus. The Court of Appeal held that this infringed s. 6 of the *Interest Act*, the bonus being the same thing as interest. But in *Asconi Building Corporation v. Vocisano* ([1947] S.C.R. 358 at 365), Kerwin J. pointed out that *London Loan and Savings Co. of Canada v. Meagher* ([1930] S.C.R. 378, 2 D.L.R. 849), had overruled *Singer v. Goldhar*. It is now established that in considering s. 6 of the *Interest Act*, a bonus is not interest and the fact that interest may be payable on a total sum which includes a bonus does not involve an infringement of s. 6 of the *Act*. This was recognized in all the reasons delivered in the *Asconi* case. It was in this context that the wide definition of interest above referred to was used in the *Saskatchewan Reference* case. The Court held that the subject-matter of the legislation was interest and that to call it a reduction of principal did not change its character.

There is, therefore, error in the judgment of Schroeder J.A. in following *Singer v. Goldhar* in holding that interest in the wide sense includes bonus instead of following the subsequent cases which overrule it.

It must be noted that *The Unconscionable Transactions Relief Act* was found not to be in conflict with the *Interest Act* because s. 6 was not construed as including in "interest" a charge such as a bonus: this would have made "interest"

<sup>5</sup> [1963] S.C.R. 570.

<sup>6</sup> (1962), 35 D.L.R. (2d) 449.

L'argumentation présentée par l'appellant et par les intervenants qui l'appuient, se fonde principalement sur l'arrêt de cette Cour dans *Le procureur général de l'Ontario c. Barfried Enterprises Ltd.*<sup>5</sup>, où il s'agissait de la validité de *The Unconscionable Transactions Relief Act* (R.S.O. 1960, c. 410). La Cour d'appel de l'Ontario, statuant sur une hypothèque qui comportait un important boni, avait infirmé, au motif que la *Loi* était inconstitutionnelle, le jugement de première instance qui réduisait les obligations de l'emprunteur<sup>6</sup>. Au nom de la majorité en cette Cour, le juge Judson a dit (à la p. 576):

[TRADUCTION] Le juge d'appel Schroeder a dit que *Singer v. Goldhar* (1924, 55 O.L.R. 267, [1924] 2 D.L.R. 141), avait défini l'intérêt en termes larges. Dans cette affaire-là, il n'y avait pas de stipulation d'intérêt dans l'hypothèque, mais il y avait un très important boni. La Cour d'appel a jugé que cela contrevenait à l'art. 6 de la *Loi sur l'intérêt*, le boni n'étant que de l'intérêt. Mais dans (*Asconi Building Corporation c. Vocisano* [1947] R.C.S. 358, à la p. 365), le juge Kerwin a remarqué que *London Loan and Savings Co. of Canada c. Meagher* [1930] R.C.S. 378, 2 D.L.R. 849), avait rejeté *Singer v. Goldhar*. Il est maintenant bien établi qu'en ce qui concerne l'art. 6 de la *Loi sur l'intérêt*, un boni n'est pas de l'intérêt et le fait qu'un intérêt soit exigible sur une somme totale qui comporte un boni n'implique pas une infraction à l'art. 6 de la *Loi*. On le reconnaît dans tous les motifs rédigés dans l'affaire *Asconi*. C'est dans ce contexte que la large définition d'intérêt déjà citée a été utilisée dans l'affaire *Saskatchewan Farm Security*. La Cour a jugé que l'intérêt faisait l'objet de cette législation et que le fait de l'appeler une réduction du principal n'en changeait pas la nature.

Par conséquent, il y a erreur dans le jugement du juge d'appel Schroeder qui a appliqué *Singer v. Goldhar* et statué que l'intérêt au sens large comprend un boni, au lieu d'appliquer la jurisprudence postérieure qui a rejeté cet arrêt-là.

Il y a lieu de noter qu'on a conclu que *The Unconscionable Transactions Relief Act* ne venait pas en conflit avec la *Loi sur l'intérêt*, parce que l'on n'a pas interprété l'art. 6 de façon à comprendre dans l'«intérêt» une charge telle qu'un boni, ce

<sup>5</sup> [1963] R.C.S. 570.

<sup>6</sup> (1962), 35 D.L.R. (2d) 449.

synonymous with "cost of the loan". Section 6 of the *Interest Act* then as now read:

6. Whenever any principal money or interest secured by mortgage of real estate is, by the mortgage, made payable on the sinking fund plan or on any plan under which the payments of principal money and interest are blended, or on any plan that involves an allowance of interest on stipulated repayments, no interest whatever shall be chargeable, payable or recoverable, on any part of the principal money advanced, unless the mortgage contains a statement showing the amount of such principal money and the rate of interest chargeable thereon, calculated yearly or half-yearly, not in advance.

In *Singer v. Goldhar*, Masten J.A. had said, rendering the judgment of the Court of Appeal (at p. 271):

For these reasons, I think we must hold that, notwithstanding the form of the mortgage, the amount actually advanced, \$3,500, is the "principal"; that the additional amount which the defendant agreed to pay beyond the \$3,500 advanced is in truth and in fact interest; and that in the repayment clause the principal and interest are blended.

As to this, Rand J. had said in *Asconi* (at pp. 368-369):

No doubt under the usury acts, the form which the loan or the consideration for interest might take played little part in the question of the real nature of the bargain. An agreement providing for interest at the maximum rate in advance was illegal *ab initio* regardless of its form; what the Court was concerned to ascertain was the actual loan and the consideration for its use. In the language of Lord Mansfield in *Floyer v. Edwards* (1774, 98 E.R. 995, at p. 996):

And where the real truth is a loan of money, the wit of man cannot find a shift to take it out of the statute. If the substance is a loan of money, nothing will protect the taking more than 5 per cent.

Now section 6 of the *Interest Act* is not designed to protect a borrower against agreeing to pay any particular rate or amount of interest; in fact, under section 2 of the Act there is complete freedom of action in a contract

qui aurait rendu le mot «intérêt» synonyme de «coût de l'emprunt». L'article 6 de la *Loi sur l'intérêt*, à cette époque comme présentement, disait:

6. Lorsqu'une somme principale ou un intérêt garanti par hypothèque sur biens-fonds est stipulé, par l'acte d'hypothèque, payable d'après le système du fonds d'amortissement, ou d'après tout système en vertu duquel les versements du principal et de l'intérêt sont confondus, ou d'après tout plan ou système qui comprend une allocation d'intérêt sur des remboursements stipulés, aucun intérêt n'est exigible, payable ou recouvrable sur une partie quelconque de la somme principale prêtée, à moins que l'acte d'hypothèque ne contienne un état de la somme principale et du taux de l'intérêt exigible à son égard, calculé annuellement ou semestriellement, mais non d'avance.

Prononçant le jugement de la Cour d'appel, dans *Singer v. Goldhar*, le juge Masten a déclaré (à la p. 271):

[TRADUCTION] Pour ces motifs, je considère que nous devons conclure qu'en dépit de la forme de l'hypothèque, le montant effectivement avancé, \$3,500, est le «principal»; que le montant additionnel que le défendeur a accepté de payer en plus des \$3,500 est véritablement de l'intérêt; et que dans la clause de remboursement le principal et l'intérêt sont confondus.

A cet égard, le juge Rand a déclaré dans l'affaire *Asconi* (aux pp. 368 et 369):

[TRADUCTION] Il n'est pas douteux qu'en vertu des lois sur l'usure, la forme que le prêt ou la contrepartie de l'intérêt pouvaient avoir prise n'avaient guère d'influence sur la nature réelle du marché. Une convention stipulant un intérêt au taux maximal payable à l'avance était illégale *ab initio* sans égard à sa forme; ce que la Cour devait considérer, c'était le montant réellement prêté et la contrepartie pour son usage. Selon les termes employés par lord Mansfield dans *Floyer v. Edwards* (1774, 98 E.R. 995, à la p. 996):

Et quand l'exacte réalité est le prêt d'une somme d'argent, l'esprit humain ne peut pas trouver un biais pour le soustraire à la loi. S'il s'agit au fond d'une somme d'argent, rien ne protégera la perception de plus de cinq pour cent.

Maintenant l'art. 6 de la *Loi sur l'intérêt* n'a pas pour but de protéger un emprunteur contre le consentement à payer un taux ou un montant quelconque d'intérêt; en fait, en vertu de l'art. 2 de la Loi, il y a liberté entière



for interest. The object of section 6 is something quite different. It is that where repayment under a mortgage involves, in the forms mentioned, an increment of interest, it shall be made clear in the mortgage what the amount of the principal and the rate of interest are. Obviously no device to defeat that purpose could be tolerated; but where the transaction is not either on its face or by the real intention of the parties within the section and the borrower is fully aware both of the actual amount of interest which he is paying, and the rate and principal with reference to which that calculation is made, the purpose of the section suffers no infringement.

From all this it is apparent that the judgment in *Barfried Enterprises* was predicated on the view that s. 6 of the *Interest Act* deals only with "interest" properly so-called, that is a charge for use of money accruing day by day. This obviously implied the same construction of "interest" in s. 2:

2. Except as otherwise provided by this or by any other Act of the Parliament of Canada, any person may stipulate for, allow and exact, on any contract or agreement whatever, any rate of interest or discount that is agreed upon.

In *Immeubles Fournier* the respondent in this Court, plaintiff in the original action, had claimed as liquidated damages stipulated in the mortgage contract a penalty of 15 per cent of the principal amount. The Court of Appeal overruling the trial judge had found the penalty payable under the terms of the contract, by virtue of the debtor's default and the creditor's action in instituting the proceedings. The question in this Court was whether the recovery of the penalty was barred by s. 8 of the *Interest Act* reading:

8. (1) No fine or penalty or rate of interest shall be stipulated for, taken, reserved or exacted on any arrears of principal or interest secured by mortgage of real estate, that has the effect of increasing the charge on any such arrears beyond the rate of interest payable on principal money not in arrears.

(2) Nothing in this section has the effect of prohibiting a contract for the payment of interest on arrears of interest or principal at any rate not greater than the rate payable on principal money not in arrears.

dans un contrat relatif à de l'intérêt. Le but de l'art. 6 est tout à fait différent: lorsque le remboursement d'une hypothèque implique, dans les formes mentionnées, un accroissement de l'intérêt, on doit clairement énoncer dans l'acte d'hypothèque ce que sont le montant du principal et le taux d'intérêt. Manifestement, aucun expédient pour faire échec à ce but ne peut être toléré; mais quand une opération ne tombe dans le cadre de l'article ni en apparence ni selon l'intention réelle des parties et que l'emprunteur est pleinement au courant tant du montant réel de l'intérêt qu'il paye que du taux et du principal sur la base desquels le calcul est effectué, on ne contrevient pas au but de l'article.

Il ressort de tout ce qui précède que le jugement dans l'affaire *Barfried Enterprises* est fondé sur l'opinion que l'art. 6 de la *Loi sur l'intérêt* vise uniquement l'«intérêt» proprement dit, c'est-à-dire, une charge pour l'usage de l'argent qui court au jour le jour. Cela implique manifestement la même interprétation du mot «intérêt» à l'art. 2:

2. Sauf disposition contraire de la présente loi ou de toute autre loi du Parlement du Canada, une personne peut stipuler, allouer et exiger, dans tout contrat ou convention quelconque, le taux d'intérêt ou d'escompte qui est arrêté d'un commun accord.

Dans l'affaire *Immeubles Fournier*, l'intimée devant cette Cour, demanderesse en première instance, réclamait, à titre de dommages-intérêts liquidés stipulés dans le contrat d'hypothèque, une peine de 15 pour cent du montant principal. Infirmant la décision du juge de première instance, la Cour d'appel a conclu que la peine était exigible selon les termes du contrat, en vertu du défaut du débiteur et du droit du créancier d'entamer les procédures. La question devant cette Cour était de savoir si le recouvrement de la peine était interdit par l'art. 8 de la *Loi sur l'intérêt* qui prescrit:

8. (1) Il ne peut être stipulé, retenu, réservé ni exigé, sur des arrérages de principal ou d'intérêt garantis par hypothèque sur biens-fonds, aucune amende, peine ou taux d'intérêt ayant pour effet d'élever les charges sur ces arrérages au-dessus du taux d'intérêt payable sur le principal non arriéré.

(2) Rien dans le présent article n'a pour effet de prohiber un contrat pour le paiement d'intérêt, sur des arrérages d'intérêt ou de principal, à un taux ne dépassant pas le taux payable sur le principal non arriéré.

As no constitutional question was raised by the respondent, what this Court had to decide in *Immeubles Fournier* was whether this provision could somehow be read so as not to apply to a penalty of a fixed percentage which did not accrue day by day and therefore was not interest. In essence, respondent's submission was that the application of s. 8 should be limited to "interest" properly so-called, that is, a charge accruing day by day. It was urged that in *Asconi* it had been held that the stipulation of a fixed bonus did not make the contract a "plan under which the payments of principal money and *interest* are blended" within the meaning of s. 6. Thus, in that section, "interest" was held not to include a bonus, as previously mentioned.

However, s. 8 is differently worded, it refers to a "fine or penalty or rate of interest . . . that has the effect of increasing the *charge*". In the view of the majority this wording was clearly applicable to any kind of penalty and could not be restricted to a charge accruing day by day. This means, of course, that s. 8 was construed as aiming at something that is not strictly "interest". That such construction might put in doubt the constitutional validity of the enactment was not overlooked, but the majority considered that this difficulty was unavoidable. They saw no escape from the literal construction of the enactment that was clearly applicable, in their view, to any *charge* on "arrears beyond the rate of interest payable on principal money not in arrears".

In my opinion, s. 8 as construed in *Immeubles Fournier*, really deals only with interest. The object of the provision is to define what interest may be charged on "arrears of principal or interest secured by mortgage on real estate". Subsection 2 should, I think, be considered as stating the governing principle, that is, that a stipulation of interest on interest is permissible provided it is at a "rate not greater than the rate payable on principal money not in arrears". The object of subs. 1 is to invalidate any stipulation of a "charge" beyond such interest. In order to hold that Parliament cannot enact such a provision under the *B.N.A. Act*, s. 91, head no. 19, "Interest", it seems to me

La demanderesse intimée n'en ayant pas contesté la constitutionnalité, la Cour avait à décider dans l'affaire *Immeubles Fournier* si cette disposition pouvait s'interpréter de façon à ne pas s'appliquer à une peine d'un pourcentage fixe qui ne courait pas au jour le jour et, partant, n'était pas de l'intérêt. Fondamentalement, l'argument de l'intimée était que l'application de l'art. 8 devait se limiter à l'«intérêt» proprement dit, c'est-à-dire à une charge courant au jour le jour. Il alléguait que dans l'affaire *Asconi*, on avait jugé que la stipulation d'un boni fixe ne faisait pas du contrat un «plan en vertu duquel les versements du principal et de l'intérêt sont confondus» au sens de l'art. 6. En effet, comme je l'ai déjà mentionné, on a jugé que, dans cet article-là, le mot «intérêt» ne comprend pas un boni.

Mais l'art. 8 est rédigé autrement; il parle d'une «amende, peine ou taux d'intérêt ayant pour effet d'élever les *charges*». Selon l'opinion de la majorité, ce texte s'applique clairement à tout genre de peine et ne peut pas être restreint à une charge qui croît au jour le jour. Cela signifie évidemment que l'art. 8, comme on l'a interprété, vise quelque chose qui n'est pas de l'«intérêt» au sens strict. La Cour a bien vu que cette interprétation pouvait ébranler la constitutionnalité de la Loi, mais la majorité a jugé cette difficulté inévitable. Elle n'a trouvé aucun moyen d'échapper à l'interprétation littérale qui, selon elle, vise clairement toute *charge* sur les «arrérages au-dessus du taux d'intérêt payable sur le principal non arriéré».

A mon avis, l'art. 8, comme on l'a interprété dans l'affaire *Immeubles Fournier*, ne vise en réalité que de l'intérêt. Le but de la disposition est de définir quels intérêts peuvent être perçus «sur des arrérages de principal ou d'intérêt garantis par hypothèque sur biens-fonds». Il faut, je crois, considérer que c'est le par. 2 qui énonce le principe directeur, c'est-à-dire que la stipulation d'intérêt sur les intérêts est admise pourvu que cela soit à «un taux ne dépassant pas le taux payable sur le principal non arriéré». Le but du par. 1 est d'invalider toute stipulation d'une «charge» au-dessus d'un tel intérêt. Pour statuer que le Parlement ne peut pas adopter une telle disposition en vertu du

that one has to say that Parliament is not thereby authorized to prescribe a maximum rate. Any legislation fixing a maximum rate of interest is futile if it does not, expressly or impliedly, prohibit any stipulation that would have the effect of increasing the charge beyond the rate of interest allowed.

In *Barfried Enterprises*, the Court was not concerned with that aspect of federal jurisdiction over interest. Here, is how Judson J. came to the conclusion that *The Unconscionable Transactions Relief Act* was valid provincial legislation (at pp. 577-578):

In my opinion, it is not legislation in relation to interest but legislation relating to annulment or reformation of contract on the grounds set out in the Act, namely, (a) that the cost of the loan is excessive, and (b) that the transaction is harsh and unconscionable. The wording of the statute indicates that it is not the rate or amount of interest which is the concern of the legislation but whether the transaction as a whole is one which it would be proper to maintain as having been freely consented to by the debtor. If one looks at it from the point of view of English law it might be classified as an extension of the doctrine of undue influence. As pointed out by the Attorney-General for Quebec, if one looks at it from the point of view of the civil law, it can be classified as an extension of the doctrine of lesion dealt with in articles 1001 to 1012 of the *Civil Code*. The theory of the legislation is that the Court is enabled to relieve a debtor, at least in part, of the obligations of a contract to which in all the circumstances of the case he cannot be said to have given a free and valid consent. The fact that interference with such a contract may involve interference with interest as one of the constituent elements of the contract is incidental. The legislature considered this type of contract as one calling for its interference because of the vulnerability of the contract as having been imposed on one party by extreme economic necessity. The Court in a proper case is enabled to set aside the contract, rewrite it and impose the new terms.

This legislation raises the very case which the Privy Council refrained from deciding in the *Saskatchewan Farm Security* case ([1949] A.C. 110) when it said, at p. 126:

Their Lordships are not called on to discuss, and do not pronounce on, a case where a provincial enact-

par. 19 de l'art. 91 de l'*A.A.N.B.* «L'intérêt de l'argent», il me semble qu'il faudrait dire que le Parlement n'est pas autorisé par ce texte à prescrire un taux maximal. Toute législation fixant un taux d'intérêt maximal est futile, si elle n'interdit pas, expressément ou implicitement, toute stipulation qui aurait pour effet d'augmenter la charge au-dessus du taux d'intérêt autorisé.

Dans *Barfried Enterprises*, la Cour n'avait pas à examiner cet aspect de la compétence fédérale en matière d'intérêt. Voici en quels termes le juge Judson a conclu à la validité de *The Unconscionable Transactions Relief Act* (aux pp. 577 et 578):

[TRADUCTION] A mon avis, il ne s'agit pas d'une législation relative à l'intérêt, mais d'une législation relative à l'annulation ou réformation d'un contrat pour les motifs déterminés dans la Loi, savoir, a) que le coût du prêt est excessif et b) que l'opération est abusive et exorbitante. Le texte indique que ce n'est pas le taux ou le montant de l'intérêt qui fait l'objet de la législation, mais le caractère de l'opération, savoir si dans son ensemble, elle devrait être maintenue comme ayant été librement consentie par le débiteur. Si on l'examine du point de vue du droit anglais, on pourrait classer cette loi comme une extension de la doctrine de l'influence indue. Ainsi que l'a signalé le procureur général du Québec, si on la considère du point de vue du droit civil, elle peut être classifiée comme un prolongement de la doctrine de la lésion dont il est question aux art. 1001 à 1012 du *Code civil*. La théorie de la législation est que le tribunal est habilité à relever un débiteur, du moins partiellement, des obligations d'un contrat auquel, vu les circonstances de l'affaire, on ne peut dire qu'il a librement et validement consenti. Le fait qu'une intervention dans un tel contrat puisse impliquer une intervention à l'égard de l'intérêt en tant qu'élément constitutif du contrat, est accessoire. La législature a considéré ce type de contrat comme requérant son intervention à cause de sa vulnérabilité: ces contrats sont souvent imposés à une partie par des contraintes économiques extrêmes. Le tribunal est habilité, dans certains cas, à annuler le contrat, à le rédiger à nouveau en imposant de nouvelles conditions.

Cette législation soulève la question même que le Conseil privé s'est abstenu de trancher dans l'affaire *Saskatchewan Farm Security* ([1949] A.C. 110) quand il a déclaré, à la p. 126:

Leurs Seigneuries ne sont pas appelées à discuter un cas où une loi provinciale annule entièrement un

ment renders null and void the whole contract to repay money with interest. Here the contracts survive, and once the conclusion is reached that, as Kerwin J. said, "the legislation here in question is definitely in relation to interest", reliance on such a decision as *Ladore v. Bennett* is misplaced.

Under the Ontario statute an exercise of judicial power necessarily involves the nullity or setting aside of the contract and the substitution of a new contractual obligation based upon what the Court deems it reasonable to write within the statutory limitations. Legislation such as this should not be characterized as legislation in relation to interest.

Before coming to this conclusion, Judson J. had earlier said of the *Saskatchewan Farm Security* case (at p. 576):

Legislation which provided that in case of crop failure as defined by the Act, the principal obligation of the mortgagor or purchaser of a farm should be reduced by 4 per cent in that year but that interest should continue to be payable as if the principal had not been reduced, was held to be legislation in relation to interest.

With respect for those who have expressed a contrary opinion in *Immeubles Fournier*, it does not appear to me that the conclusion reached in *Barfried Enterprises* implies a view of the extent of federal power over interest which excludes from its scope enactments such as s. 8 of the *Interest Act*. All that was decided was that the federal jurisdiction over interest does not exclude all provincial jurisdiction over contracts involving the payment of interest so as to invalidate provincial laws authorizing the courts to grant relief from such contracts, when they are adjudged to be harsh and unconscionable. This conclusion was based on the view that the subject of interest assigned to the Federal Parliament was not to be equated with the cost of money, in other words with interest in the widest sense.

This view of the limited scope of this federal power is consonant with the view taken in earlier cases that federal jurisdiction over interest does not extend to interest on all kinds of debts or claims, but only on contractual obligations. For instance, it was held in *Lynch v. The Canada*

contrat visant à rembourser de l'argent avec intérêt et elles ne se prononcent pas à cet égard. En l'espèce, le contrat subsiste et une fois que l'on conclut que, comme l'a fait le juge Kerwin, «en l'espèce, la législation en litige a trait incontestablement à l'intérêt» le recours à une décision telle que *Ladore v. Bennett* est inopportun.

En vertu de la législation ontarienne, l'exercice du pouvoir judiciaire implique nécessairement la nullité ou le rejet du contrat et son remplacement par une nouvelle obligation contractuelle fondée sur ce que le tribunal estime raisonnable de stipuler dans les limites de la loi. Une telle législation ne doit pas être caractérisée comme relative à l'intérêt.

Avant de conclure ainsi, le juge Judson avait précédemment déclaré au sujet de l'affaire *Saskatchewan Farm Security* (à la p. 576):

[TRADUCTION] La législation qui prescrit qu'en cas de mauvaise récolte, selon la définition qui en est donnée, la principale obligation du débiteur hypothécaire ou de l'acheteur d'une ferme doit être réduite de 4 pour cent pour cette année-là mais que l'intérêt doit continuer à être payable comme si le principal n'avait pas été réduit, a été jugée une législation relative à l'intérêt.

Avec égards pour ceux qui ont exprimé une opinion contraire dans l'affaire *Immeubles Fournier*, il ne me paraît pas que la conclusion dans *Barfried Enterprises* implique une opinion sur l'étendue de la compétence fédérale en matière d'intérêt qui en exclut des dispositions législatives telles que l'art. 8 de la *Loi sur l'intérêt*. On a simplement décidé que la compétence fédérale en matière d'intérêt n'exclut pas la compétence provinciale relativement aux contrats qui comportent le paiement d'intérêt, de façon à invalider les lois provinciales qui autorisent les tribunaux à réduire les obligations découlant de ces contrats quand ils sont jugés abusifs et exorbitants. Cette conclusion est fondée sur le point de vue que l'intérêt, en tant que matière dévolue au Parlement fédéral, ne veut pas dire le coût de tout prêt d'argent, autrement dit l'intérêt au sens le plus large.

Cette conception de la portée restreinte de la compétence fédérale est conforme au point de vue adopté dans des affaires antérieures, selon lequel la compétence fédérale en matière d'intérêt ne s'étend pas à l'intérêt payable sur tout genre de dettes ou obligations, mais seulement sur les obli-

*North-West Land Co.*<sup>7</sup> that the federal jurisdiction does not apply to interest on taxes levied under provincial legislation. It seems clear the same would have to be said of interest on provincial government bonds. In fact, it was held that provincial jurisdiction over municipal corporations would authorize a reorganization of defaulting municipalities involving reduced interest on their obligations (*Ladore v. Bennett*<sup>8</sup>), although it would not allow a mere reduction of the rate of interest payable on municipal bonds (*Lethbridge Irrigation District v. Independent Order of Foresters*<sup>9</sup>).

In my view, the present case calls for the application of the doctrine of ancillary power and its corollary that of the unoccupied field (Lord Tomlin's third and fourth propositions in the *Fish Canneries case*, *Attorney General for Canada v. Attorney General for British Columbia*<sup>10</sup>, at p. 118). Although in principle the abstention by the federal Parliament to exercise its exclusive legislative power does not enable the provincial legislatures to enact legislation on the subject, this is true only of what may be called the federal primary power. With respect to matters which are not strictly within such primary power but can be dealt with ancillary, provincial jurisdiction over property and civil rights and over matters of a local nature remains unimpaired until such time as the field is occupied. In the voluntary assignments case (*Attorney General for Ontario v. Attorney General for Canada*<sup>11</sup>), a very limited scope was given to the federal primary power over bankruptcy and insolvency. However, a very wide ancillary jurisdiction was recognized in *Royal Bank of Canada v. Larue*<sup>12</sup>, in the *Companies' Creditors Arrangement Act Reference*<sup>13</sup> and in the *Farmers' Creditors Arrangement Act Reference*<sup>14</sup>. Similarly, in *Attorney General of Quebec v. Attorney*

gations contractuelles. Par exemple, on a statué dans *Lynch c. The Canada North-West Land Co.*<sup>7</sup> que l'intérêt sur les impôts prélevés en vertu de lois provinciales ne relève pas de la compétence fédérale. Il est clair que l'on doit dire la même chose de l'intérêt sur les obligations émises par un gouvernement provincial. De fait, on a jugé que la compétence provinciale en matière d'institutions municipales autorise une réorganisation de municipalités en défaut avec réduction de l'intérêt sur leurs dettes (*Ladore c. Bennett*<sup>8</sup>), bien qu'elle ne permette pas la simple réduction du taux de l'intérêt payable sur les obligations municipales (*Lethbridge Irrigation District c. Independent Order of Foresters*<sup>9</sup>).

A mon avis, la présente affaire exige l'application du principe du pouvoir accessoire et son corollaire, la théorie du champ inoccupé (troisième et quatrième propositions de lord Tomlin dans l'affaire des conserveries de poisson, *Le procureur général du Canada c. Le procureur général de la Colombie-Britannique*<sup>10</sup>, à la p. 118). Bien qu'en principe, l'abstention par le Parlement fédéral d'exercer son pouvoir législatif exclusif n'autorise pas les législatures provinciales à adopter une législation sur le sujet, cela est vrai uniquement à l'égard de ce qu'on peut appeler le pouvoir fédéral essentiel. Pour tout ce qui ne se situe pas strictement dans les limites de ce pouvoir mais peut faire l'objet de dispositions accessoires, la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils et sur les matières de nature locale demeure intacte jusqu'à ce que le champ soit occupé. Dans l'affaire des cessions volontaires (*Le procureur général de l'Ontario c. Le procureur général du Canada*<sup>11</sup>), on a attribué un champ très restreint au pouvoir fédéral essentiel en matière de faillite et d'insolvabilité. Toutefois, on a admis une très vaste compétence accessoire dans *La Banque Royale du Canada c. Larue*<sup>12</sup>, dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les arrangements avec les créanciers des*

<sup>7</sup> (1891), 19 S.C.R. 204.

<sup>8</sup> [1939] A.C. 468.

<sup>9</sup> [1940] A.C. 513.

<sup>10</sup> [1930] A.C. 111.

<sup>11</sup> [1894] A.C. 189.

<sup>12</sup> [1926] S.C.R. 218, aff'd. [1928] A.C. 187.

<sup>13</sup> [1934] S.C.R. 659.

<sup>14</sup> [1936] S.C.R. 384, aff'd. [1937] A.C. 391.

<sup>7</sup> (1891), 19 R.C.S. 204.

<sup>8</sup> [1939] A.C. 468.

<sup>9</sup> [1940] A.C. 513.

<sup>10</sup> [1930] A.C. 111.

<sup>11</sup> [1894] A.C. 189.

<sup>12</sup> [1926] R.C.S. 218, conf. [1928] A.C. 187.

*General of Canada*<sup>15</sup>, this Court recognized the validity of federal legislation dealing with costs in criminal prosecutions brought in provincial courts, though it refused to accept that criminal law or criminal procedure in the strict sense were involved.

We heard submissions concerning s. 10 of the *Interest Act* (the right of a borrower after five years to tender the capital with three months' further interest in lieu of notice) and I did also give consideration to the *Small Loans Act* and its preamble (S.C. 1939, c. 23, now R.S.C. 1970 c. S-11). In the circumstances, it appears to me preferable to make no observations with respect to those legislative provisions which are not presently at issue.

In my opinion, s. 8 of the *Interest Act* is valid federal legislation in respect of interest because, although it does not deal exclusively with interest in the strict sense of a charge accruing day by day, it is, insofar as it deals with other charges, a valid exercise of ancillary power designed to make effective the intention that the effective rate of interest over arrears of principal or interest should never be greater than the rate payable on principal money not in arrears.

I would dismiss the appeal with costs but there should be no costs to or against the intervenants.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellant: Robins & Partners, Toronto.*

*Solicitors for the respondent: Morris, Bright & Rose, Toronto.*

<sup>15</sup> [1945] S.C.R. 600.

*compagnies*<sup>13</sup> et dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les arrangements entre cultivateurs et créanciers*<sup>14</sup>. De même, dans *Le procureur général du Québec c. Le procureur général du Canada*<sup>15</sup>, la Cour a reconnu la validité de la législation fédérale touchant les frais de poursuites criminelles devant les tribunaux provinciaux, tout en refusant d'admettre qu'il s'agissait de droit criminel ou de procédure criminelle au sens strict.

Dans les plaidoiries, on a parlé de l'art. 10 de la *Loi sur l'intérêt* (le droit d'un emprunteur après cinq ans écoulés d'offrir le capital avec trois mois d'intérêt pour tenir lieu d'avis). Je me suis penché également sur la *Loi sur les petits prêts* et son préambule (S.C. 1939, c. 23, actuellement S.R.C. 1970, c. S-11). Dans les circonstances, je crois préférable de ne rien dire au sujet de ces dispositions législatives qui ne sont pas présentement en litige.

A mon avis, l'art. 8 de la *Loi sur l'intérêt* est une disposition législative fédérale valide. Bien qu'il ne traite pas exclusivement d'intérêt, au sens strict de charge courant au jour le jour, il entre néanmoins pour les autres charges, dans le cadre de la compétence accessoire visant à donner effet à l'intention que le taux effectif de l'intérêt sur des arrrages de principal ou d'intérêt ne soit jamais supérieur au taux payable sur le principal non arriéré.

Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens, mais sans adjudication de dépens pour ou contre les intervenants.

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs de l'appelante: Robins & Partners, Toronto.*

*Procureurs de l'intimée: Morris, Bright, Rose, Toronto.*

<sup>13</sup> [1934] R.C.S. 659.

<sup>14</sup> [1936] R.C.S. 384, conf. [1937] A.C. 391.

<sup>15</sup> [1945] R.C.S. 600.