

The Canadian Indemnity Company, et al.
(Plaintiffs) Appellants;

and

Attorney-General of British Columbia
(Defendant) Respondent.

1976: June 8, 9; 1976: October 5.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

Constitutional law — Provincial legislation establishing universal compulsory automobile insurance plan — Validity of legislation — Automobile Insurance Act, 1973 (B.C.), c. 6 — Insurance Corporation of British Columbia Act, 1973 (B.C.), c. 44.

The appellants, numbering 37 in all, were insurance companies carrying on the business, in Canada, *inter alia*, of automobile insurance. Seventeen of the appellants were Canadian corporations. In a suit against the Attorney-General of British Columbia, the appellants sought to obtain a judgment declaring that the *Automobile Insurance Act*, 1973 (B.C.), c. 6, and the *Insurance Corporation of British Columbia Act*, 1973 (B.C.), c. 44, are both *ultra vires* of the Legislature of British Columbia to enact and are, therefore, invalid and of no force or effect. The statutes in question introduced in British Columbia a universal compulsory automobile insurance plan, known as "Autoplan", to be administered by the Insurance Corporation of British Columbia, which was created by the second of the above-mentioned statutes, and which is an agent of the Crown. The attack made by the appellants upon the constitutional validity of the two statutes was based upon two main submissions: 1. That the legislation related to a matter exclusively within the jurisdiction of the federal Parliament by virtue of s. 91(2) of *The British North America Act*; *i.e.*, "the regulation of trade and commerce". 2. That the effect of the legislation was in relation to and directed at the status capacities of federally-incorporated companies, and was, therefore, *ultra vires* of the Legislature of British Columbia.

The trial judge rejected these contentions and held that the two statutes were valid enactments and *intra vires* of the Province. An appeal from the judgment of the trial judge to the Court of Appeal for British Columbia was dismissed by a majority. With leave granted by the Court of Appeal, the appellants then appealed to this Court.

The Canadian Indemnity Company et autres
(Demanderesses) Appelantes;

et

Le procureur général de la
Colombie-Britannique (Défendeur) Intimé.

1976: le 8 et 9 juin; 1976: le 5 octobre.

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 LA
COLOMBIE-BRITANNIQUE

Droit constitutionnel — Législation provinciale instaurant un régime d'assurance-automobile obligatoire et universel — Validité de la législation — Automobile Insurance Act, 1973 (B.C.), c. 6 — Insurance Corporation of British Columbia Act, 1973 (B.C.), c. 44.

Les appelantes, au nombre de 37, sont des compagnies d'assurance qui font affaire au Canada, notamment dans le commerce de l'assurance-automobile. Dix-sept d'entre elles sont des corporations canadiennes. Les appelantes poursuivent le procureur général de la Colombie-Britannique pour obtenir un jugement déclarant que l'*Automobile Insurance Act*, 1973 (B.C.), c. 6, et l'*Insurance Corporation of British Columbia Act*, 1973 (B.C.), c. 44, excèdent la compétence législative de la Législature de la Colombie-Britannique et sont, par conséquent, invalides et dépourvus d'effet. Les lois en cause ont instauré en Colombie-Britannique, sous le nom d'«Autoplan», un régime d'assurance-automobile obligatoire et universel, administré par la Corporation d'assurance de la Colombie-Britannique, qui a été créée par la deuxième des lois citées ci-dessus et qui est un mandataire de la Couronne. Les appelantes ont contesté la constitutionnalité des deux lois sous deux chefs principaux: 1. Que la législation en question portait sur un sujet relevant de la compétence exclusive du Parlement fédéral en vertu du par. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*; *c.-à-d.* «la réglementation des échanges et du commerce». 2. Que cette législation affectait le statut et les pouvoirs de compagnies à charte fédérale et excédait donc la compétence de la Législature de la Colombie-Britannique.

Le juge de première instance a rejeté ces prétentions et a statué que les deux lois constituent des dispositions valides qui relèvent de la compétence de la province. L'appel interjeté de la décision du juge de première instance devant la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a été rejeté par la majorité. Avec l'autorisation de la Cour d'appel, les appelantes ont interjeté un pourvoi devant cette Cour.

Held: The appeal should be dismissed.

The constitutional validity of the legislation depends upon its aim and purpose. The purpose of the legislation is to provide for the compulsory insurance of motor-vehicles registered in British Columbia and of automobile drivers licensed in British Columbia through a corporation incorporated in British Columbia, which is a government controlled monopoly. The impact of the legislation upon the appellants' automobile insurance business in British Columbia could not be more drastic. However, that effect of the legislation upon companies whose operations are interprovincial in scope does not mean that the legislation is in relation to interprovincial trade and commerce. The aim of the legislation relates to a matter of provincial concern within the Province and to property and civil rights within the Province.

The appellants' second submission also failed. Parliament can create and maintain the legal existence of a corporate entity, with which a Province cannot interfere. But a provincial Legislature within its own field of legislative power can regulate, in the Province, a particular business or activity. The fact that a federally-incorporated company has, by federal legislation, derived existence as a legal person, with designated powers, does not mean that it is thereby exempted from the operation of such provincial regulation. It is subject to such regulation in the same way as a natural person or a provincially-incorporated company.

Citizens Insurance Co. v. Parsons (1881), 7 App. Cas. 96; *Attorney General for Canada v. Attorney-General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588; *Attorney General for Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328; *In re The Insurance Act of Canada*, [1932] A.C. 41; *Reference as to the Validity of Section 16 of the Special War Revenue Act*, [1942] S.C.R. 429; *Carnation Co. Ltd. v. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] S.C.R. 238; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91; *Lukey v. Ruthenian Farmers' Elevator Co.*, [1924] S.C.R. 56; *Attorney-General for Manitoba v. Attorney General for Canada*, [1929] A.C. 260; *Morgan v. Attorney-General for Prince Edward Island*, [1976] 2 S.C.R. 349; *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318; *R. v. Arcadia Coal Co.*, [1932] 1 W.W.R. 771, referred to.

APPEAL from a judgment of the Court of Appeal for British Columbia¹, dismissing an

¹ [1976] 2 W.W.R. 499, 63 D.L.R. (3d) 468.

Arrêt: Le pourvoi doit être rejeté.

La validité constitutionnelle de la législation dépend de son but et de son objet. L'objet de la législation est de rendre obligatoire l'assurance des véhicules automobiles enregistrés en Colombie-Britannique et des conducteurs ayant un permis de la Colombie-Britannique auprès d'une corporation constituée en Colombie-Britannique qui est un monopole contrôlé par le gouvernement. L'incidence de la législation sur le commerce d'assurance-automobile des appelantes ne pouvait pas être plus radicale. Toutefois, cet effet de la législation sur des compagnies dont les opérations ont une portée interprovinciale n'implique pas que la législation soit relative aux échanges et au commerce interprovinciaux. Le but de la législation concerne un sujet d'intérêt provincial à l'intérieur de la province ainsi que la propriété et les droits civils dans la province.

La seconde prétention des appelantes n'est pas fondée non plus. Le Parlement peut créer et maintenir l'existence juridique d'une personne morale et la province ne peut y porter atteinte. Mais une législature peut, dans les limites de ses compétences législatives, réglementer dans la province, une entreprise ou activité donnée. Le fait qu'une compagnie à charte fédérale tire sa personnalité juridique et des pouvoirs spécifiques de la législation fédérale ne la soustrait pas pour autant à l'effet de cette réglementation provinciale. Elle y est soumise de la même façon qu'une personne physique ou qu'une compagnie à charte provinciale.

Arrêts mentionnés: *La Compagnie d'assurance des citoyens c. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96; *Le Procureur général du Canada c. Le Procureur général de l'Alberta*, [1916] 1 A.C. 588; *Le Procureur général de l'Ontario v. Reciprocal Insurers*, [1924] A.C. 328; *In re la Loi des assurances du Canada*, [1932] A.C. 41; *Renvoi relatif à la validité de l'art. 16 de la Loi spéciale des revenus de guerre*, [1942] R.C.S. 429; *Carnation Co. Ltd. c. L'Office des marchés agricoles du Québec*, [1968] R.C.S. 238; *John Deere Plow Co. v. Wharton*, [1915] A.C. 330; *Great West Saddlery Co. c. Le Roi*, [1921] 2 A.C. 91; *Lukey v. Ruthenian Farmers' Elevator Co.*, [1924] R.C.S. 56; *Le Procureur général du Manitoba c. Le Procureur général du Canada*, [1929] A.C. 260; *Morgan c. Le Procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1976] 2 R.C.S. 349; *Lymburn v. Mayland*, [1932] A.C. 318; *R. v. Arcadia Coal Co.*, [1932] 1 W.W.R. 771.

POURVOI interjeté d'un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique¹ rejetant un appel

¹ [1976] 2 W.W.R. 499, 63 D.L.R. (3d) 468.

appeal from a judgment of Aikins J. Appeal dismissed.

R. F. Wilson Q.C., D. McK. Brown, Q.C., and G. S. Cumming, Q.C., for the plaintiffs, appellants.

G. W. Ainslie, Q.C., for the intervenant, the Attorney General of Canada.

J. D. McAlpine, Q.C., P. D. Leask and R. D. Diebolt, for the defendant, respondent.

J. Lefrançois, for the intervenant, the Attorney-General of Quebec.

W. Henkel, Q.C., for the intervenant, the Attorney General of Alberta.

K. Lysyk, Q.C., and G. V. Peacock, for the intervenant, the Attorney General of Saskatchewan.

The judgment of the Court was delivered by

MARTLAND J.—The appellants, who are the plaintiffs in these proceedings, are 37 insurance companies, all of which carry on the business, in Canada, *inter alia*, of automobile insurance. Seventeen of the appellants are Canadian corporations. The respondent is the Attorney-General of British Columbia. The appellants, in their suit against him, sought to obtain a judgment declaring that the *Automobile Insurance Act*, 1973 (B.C.), c. 6, and the *Insurance Corporation of British Columbia Act*, 1973 (B.C.), c. 44, are both *ultra vires* of the Legislature of British Columbia to enact and are, therefore, invalid and of no force or effect.

The learned trial judge, Aikins J., made a careful study of the relevant portions of these statutes, the evidence submitted to him and the authorities cited in argument. His reasons are reported in [1975] 1 W.W.R. 481 and they make it unnecessary to review the statutory provisions and the evidence in detail. The two statutes under attack introduced in British Columbia a universal compulsory automobile insurance plan, known as "Autoplan", to be administered by the Insurance Corporation of British Columbia, hereinafter referred to as "the Corporation", which was created by the second of the above-mentioned statutes,

d'un jugement du juge Aikins. Pourvoi rejeté.

R. F. Wilson, c.r., D. McK. Brown, c.r., et G. S. Cumming, c.r., pour les demandereses, appelantes.

G. W. Ainslie, c.r., pour l'intervenant, le procureur général du Canada.

J. D. McAlpine, c.r., P. D. Leask et R. D. Diebolt, pour le défendeur, intimé.

J. Lefrançois, pour l'intervenant, le procureur général du Québec.

W. Henkel, c.r., pour l'intervenant, le procureur général de l'Alberta.

K. Lysyk, c.r., et G. V. Peacock, pour l'intervenant, le procureur général de la Saskatchewan.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE MARTLAND—Les appelantes, qui sont demandereses dans la présente action, sont 37 compagnies d'assurance qui font toutes affaire au Canada, notamment, dans le commerce de l'assurance-automobile. Dix-sept d'entre elles sont des corporations canadiennes. L'intimé est le procureur général de la Colombie-Britannique. Les appelantes le poursuivent pour obtenir un jugement déclarant que l'*Automobile Insurance Act*, 1973 (B.C.), c. 6, et l'*Insurance Corporation of British Columbia Act*, 1973 (B.C.), c. 44, excèdent la compétence législative de la Législature de la Colombie-Britannique et sont, par conséquent, invalides et dépourvus d'effet.

Le savant juge de première instance, le juge Aikins, a soigneusement étudié les dispositions pertinentes de ces lois, la preuve soumise et la jurisprudence citée dans les plaidoiries. Ses motifs ont été publiés à [1975] 1 W.W.R. 481 et il n'est donc pas nécessaire de reprendre les dispositions législatives et la preuve en détail. Les deux lois contestées ont instauré en Colombie-Britannique, sous le nom d'«Autoplan», un régime d'assurance-automobile obligatoire et universel, administré par la Corporation d'assurance de la Colombie-Britannique, appelée ci-dessous «la Corporation», laquelle a été créée par la deuxième des lois citées ci-dessus et

and which is an agent of the Crown. The learned trial judge describes the plan in the following passages from his judgment:

The two statutes under attack do not themselves reveal the whole plan because there are related statutes which were amended in order to implement the overall plan. The related statutes are the Motor-vehicle Act (R.S.B.C. 1960, c. 253), the Motor Carrier Act (R.S.B.C. 1960, c. 252) and the Insurance Act (R.S.B.C. 1960, c. 197). I will describe generally the legislative scheme enacted by the impugned statutes and by amendments to related acts. Motor-vehicle insurance is compulsory. Every driver licensed to drive in British Columbia must have driver's insurance evidenced by a driver's certificate. Driver's insurance is valid from and expires on the same date as does the driver's licence: it is coterminous with the driver's licence. A driver cannot get a driver's licence without driver's insurance; put shortly, no driver's insurance, no driver's licence. Every owner of a motor-vehicle registered and licensed in British Columbia must have insurance on his vehicle and that insurance must be evidenced by an owner's certificate. Owner's insurance runs for the licence year of the motor-vehicle and, therefore, is coterminous with the vehicle licence. Again, put shortly, no owner's insurance, no motor-vehicle licence.

The legislative plan provides that the driver's certificate and owner's certificate must be issued by the Corporation. I should note that the Corporation does not issue actual policies of insurance. The Corporation simply issues driver's and owner's certificates. The contract of insurance, and the terms and conditions thereof, are not found in an issued policy of insurance but are to be found in the regulations made pursuant to the Automobile Insurance Act. These regulations provide, *inter alia*, that owners and drivers must insure to minimum prescribed limits and that extension insurance is available for those who wish to protect themselves to higher limits than the limits of the compulsory minimum coverage.

This complicated network of statutory and regulatory provisions comes down to this. An owner of a motor-vehicle or trailer licensed and registered in British Columbia must have motor-vehicle insurance and an owner's certificate evidencing such insurance. The only source of the required motor-vehicle insurance and the required owner's certificate is the Corporation.

est un mandataire de la Couronne. Le savant juge de première instance décrit le régime dans les passages suivants de son jugement:

[TRADUCTION] Les deux lois contestées ne révèlent pas la totalité du régime car d'autres lois connexes ont dû être modifiées pour mettre en œuvre l'ensemble du régime. Ces lois connexes sont la Motor-vehicle Act (R.S.B.C. 1960, c. 253), la Motor Carrier Act (R.S.B.C. 1960, c. 252) et l'Insurance Act (R.S.B.C. 1960, c. 197). Je vais faire une description générale du système mis sur pied par les lois attaquées et les modifications aux lois connexes. L'assurance-automobile est obligatoire. Tout conducteur détenteur d'un permis de conduire de la Colombie-Britannique doit posséder une assurance de conducteur attestée par un certificat de conducteur. La durée de validité de l'assurance de conducteur coïncide avec celle du permis de conduire: elle entre en vigueur et expire à la même date. Un conducteur ne peut obtenir un permis de conduire sans assurance de conducteur; en somme, pas d'assurance de conducteur, pas de permis de conduire. Tout propriétaire d'un véhicule automobile enregistré et immatriculé en Colombie-Britannique doit assurer son véhicule et cette assurance doit être attestée par un certificat de propriétaire. L'assurance de propriétaire vaut pour l'année d'immatriculation du véhicule automobile et sa durée est donc liée à celle de l'immatriculation du véhicule. En somme, encore une fois, pas d'assurance de propriétaire, pas d'immatriculation.

Le régime légal prévoit que les certificats de conducteur et de propriétaire doivent être délivrés par la Corporation. Je dois souligner que la Corporation ne délivre pas de véritables polices d'assurance. Elle délivre simplement des certificats de conducteur et de propriétaire. Le contrat d'assurance et ses clauses ne se trouvent pas dans une police d'assurance mais dans les règlements passés en vertu de l'Automobile Insurance Act. Ces règlements prévoient notamment que les propriétaires et les conducteurs doivent s'assurer pour le minimum prescrit et qu'il existe des assurances complémentaires pour ceux qui désirent se protéger au-delà de la couverture minimum obligatoire.

Ce réseau compliqué de dispositions législatives et réglementaires revient finalement à ceci: tout propriétaire d'une automobile ou d'une remorque immatriculée et enregistrée en Colombie-Britannique doit avoir une assurance-automobile et un certificat de propriétaire faisant preuve de celle-ci; la seule source de l'assurance-automobile et du certificat de propriétaire exigés est la Corporation.

He concluded that the matter of the legislation is the establishment of a universal compulsory scheme of motor-vehicle insurance in the Province of British Columbia with a monopoly in that class of insurance for the Corporation.

The *Automobile Insurance Act* provides for its provisions coming into effect on dates fixed by proclamation and for different dates being fixed for the coming into force of the several provisions. Some of the provisions of the Act had not come into effect at the date of the trial and were not in effect when the appeal to this Court was heard. Of these, the most important, in relation to this appeal, are ss. 8, 77, 78, 79 and 80.

Section 8 provides:

8. Notwithstanding any other Act or regulation, where the corporation is authorized under section 2 to engage in and carry on the activity of automobile insurance,

(a) every person who applies in the Province for a policy of automobile or trailer insurance or a motor-vehicle liability policy in respect of a motor-vehicle or trailer registered or licensed in the Province shall apply to the corporation and, upon compliance with this Act and the regulations and paying the appropriate premium, he shall be provided with a motor-vehicle liability policy sufficient for the purposes of the *Motor-vehicle Act*, and such extension insurance as he applies for and pays for on the terms and conditions set out in the plan; and

(b) every contract of automobile insurance in the Province and every motor-vehicle liability policy made or issued in the Province, after the coming into force of this section, in respect of a motor-vehicle or trailer registered or licensed in the Province by an insurer other than the corporation is void and of no effect.

The other four sections provide for amendments to the *Insurance Act*, R.S.B.C. 1960, c. 197, and their effect is indicated by the following extracts from those sections:

77. . . .

(2) . . . a contract of automobile insurance made by any insurer in respect of an automobile or trailer licensed in the Province, on or after the date to be fixed by Order of the Lieutenant-Governor in Council, is void and of no effect; and the insurer shall forthwith upon

Il conclut que l'objet de la législation est l'établissement d'un régime obligatoire et universel d'assurance-automobile dans la province de la Colombie-Britannique, la Corporation ayant le monopole de cette catégorie d'assurance.

L'*Automobile Insurance Act* prévoit que ses dispositions entreront en vigueur aux dates fixées par proclamation et que des dates différentes pourront être fixées pour l'entrée en vigueur des différentes dispositions. Certaines de celles-ci n'étaient pas encore en vigueur au moment du procès et ne l'étaient toujours pas lorsque cette Cour a entendu l'appel. Les plus importantes, en ce qui concerne cet appel, sont les art. 8, 77, 78, 79 et 80.

L'article 8 dispose que:

[TRADUCTION] 8. Nonobstant toute autre loi ou règlement, à partir du moment où la corporation est autorisée en vertu de l'article 2 à exercer ses activités d'assureur automobile,

(a) toute personne qui, dans la province, veut assurer une automobile ou une remorque ou veut assurer sa responsabilité pour une automobile ou une remorque enregistrée ou immatriculée dans la province, doit s'adresser à la corporation qui, aux conditions prévues par la loi et les règlements et sur paiement de la prime appropriée, doit lui délivrer une police de responsabilité pour les automobiles suffisante aux fins de la *Motor-vehicle Act* et toute assurance complémentaire qu'elle a demandée et payée aux conditions prévues par le régime; et

(b) tout contrat d'assurance-automobile dans la province ainsi que toute police de responsabilité établis ou émis dans la province, après la mise en vigueur du présent article et concernant une automobile ou une remorque enregistrée ou immatriculée dans la province par un assureur autre que la corporation sont nuls et sans effet.

Les quatre autres articles prévoient des modifications à l'*Insurance Act*, R.S.B.C. 1960, c. 197 et leur effet est indiqué par les extraits suivants de ces articles:

[TRADUCTION] 77. . . .

(2) . . . un contrat d'assurance automobile consenti par un assureur relativement à une automobile ou une remorque, immatriculée dans la province, à la date ou après la date fixée par arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil, est nul et sans effet; et l'assureur doit, sur

demand refund to the insured any unearned premium paid in respect of the contract.

78. . . .

(2) . . . on or after a date to be fixed by Order of the Lieutenant-Governor in Council, no insurer shall be licensed to carry on, in the Province, any class of automobile insurance.

79. . . .

(2) . . . every licence authorizing an insurer to carry on in the Province any class of automobile insurance is revoked and cancelled, in respect of that class of insurance, on a date to be fixed by Order of the Lieutenant-Governor in Council.

80. . . .

(3) On or after a date to be fixed by Order of the Lieutenant-Governor in Council, no insurer, other than the Insurance Corporation of British Columbia, shall make a contract in respect of an automobile or trailer licensed in the Province.

(4) A contract made by an insurer in contravention of subsection (3) is void and of no effect.

The appellants had all been licensed under the *Insurance Act* to carry on the business of automobile insurance in British Columbia. Their last licences were for the period from March 1, 1973, to February 28, 1974. Renewals of these licences were refused.

The attack made by the appellants upon the constitutional validity of the two statutes was based upon two main submissions:

1. That the legislation related to a matter exclusively within the jurisdiction of the federal Parliament by virtue of s. 91(2) of *The British North America Act*; i.e., "the regulation of trade and commerce".

2. That the effect of the legislation was in relation to and directed at the status and capacities of federally-incorporated companies, and was therefore, *ultra vires* of the Legislature of British Columbia.

These contentions were rejected by the learned trial judge. All of the three judges sitting on the appeal to the Court of Appeal rejected the first submission, although Carrothers J.A. expressed doubts as to the validity of the unproclaimed sec-

demande, rembourser immédiatement à l'assuré toute prime indûment versée en vertu du contrat.

78. . . .

(2) . . . à la date ou après la date qui doit être fixée par arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil, aucun assureur ne doit être autorisé à assurer, dans la province, une catégorie quelconque d'automobile.

79. . . .

(2) . . . tout permis autorisant un assureur à assurer dans la province une catégorie quelconque d'automobile est révoqué et annulé en ce qui concerne cette catégorie d'assurance, à la date qui doit être fixée par arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil.

80. . . .

(3) A la date ou après la date qui doit être fixée par arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil, aucun assureur, à l'exception de la Corporation d'assurance de la Colombie-Britannique, ne doit consentir un contrat relatif à une automobile ou à une remorque immatriculée dans la province.

(4) Tout contrat passé par un assureur en contravention au paragraphe (3) est nul et sans effet.

Les appelantes avaient toutes obtenu, conformément à l'*Insurance Act*, des permis les autorisant à faire le commerce de l'assurance-automobile en Colombie-Britannique. Leurs derniers permis étaient valables du 1^{er} mars 1973 au 28 février 1974. Le renouvellement leur en a été refusé.

Les appelantes ont contesté la constitutionnalité des deux lois sous deux chefs principaux:

1. Que la législation en question portait sur un sujet relevant de la compétence exclusive du Parlement fédéral en vertu de l'art. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*; c.-à-d. «la réglementation des échanges et du commerce».

2. Que cette législation affectait le statut et les pouvoirs de compagnies à charte fédérale et excédait donc la compétence de la Législature de la Colombie-Britannique.

Ces prétentions ont été rejetées par le savant juge de première instance. Les trois juges de la Cour d'appel ont rejeté le premier moyen, encore que le juge Carrothers ait exprimé des doutes sur la validité des articles non proclamés. La majorité

tions. The majority of the Court agreed with the trial judge in respect of the second submission, but Robertson J.A. dissented on this point and would, for that reason, have held the legislation to be invalid. The reasons of the judges of the Court of Appeal are reported in [1976] 2 W.W.R. 499.

On the appeal to this Court submissions were made on behalf of four intervenants. The Attorney General of Canada contended that, in part, the legislation was *ultra vires* of the Legislature of British Columbia. The Attorneys-General of Quebec, Saskatchewan and Alberta supported the position of the Attorney-General of British Columbia.

Counsel for the appellants in this Court relied essentially upon the same arguments as those presented to the Court of Appeal. A third submission to the effect that the impugned legislation involved a denial of rights of citizenship, in that the appellants were precluded from engaging in the business of automobile insurance in British Columbia and the citizens of that province were precluded from doing business with insurers other than the Corporation, apparently was not pursued before the Court of Appeal. It was not pressed before this Court other than in aid of the two main submissions. In my opinion it is lacking in substance and does not merit further consideration.

REGULATION OF TRADE AND COMMERCE

The argument of the appellants on this point is fully reviewed in the judgment at trial. It can be summarized briefly as follows. On the evidence submitted by the appellants the business of automobile insurance is, today, interprovincial and, indeed, international in scope. As an example, Canadian Indemnity Company has its head office in Winnipeg and its executive office in Toronto. It has branch offices in the various provinces. Premiums paid pass through the branch offices to the head office. There is a steady flow of money passing from the branch offices to the head office and the executive office, and a lesser flow from thence to the provincial branches. The company is able to carry on business by the creation of a reservoir or pool of capital which enables the

de la Cour a approuvé le juge de première instance quant au second moyen, mais le juge Robertson a rendu sur ce point un avis dissident et aurait, pour ce motif, déclaré la législation invalide. Les motifs des juges de la Cour d'appel sont publiés au recueil [1976] 2 W.W.R. 499.

Lors de l'appel à notre Cour, quatre intervenants ont exprimé leur position. Le procureur général du Canada a prétendu que la législation excédait, en partie, la compétence de la Législature de la Colombie-Britannique. Les procureurs généraux du Québec, de la Saskatchewan et de l'Alberta ont appuyé la position du procureur général de la Colombie-Britannique.

Les avocats des appelantes se sont appuyés essentiellement sur les mêmes arguments que ceux qui avaient été présentés à la Cour d'appel. Une troisième prétention, selon laquelle la législation attaquée constituait une négation des droits de citoyenneté en ce qu'elle interdisait aux appelantes de faire le commerce de l'assurance-automobile en Colombie-Britannique et aux citoyens de cette province de faire affaire avec d'autres assureurs que la Corporation, semble ne pas avoir été soutenue devant la Cour d'appel. On n'y a insisté devant notre Cour que comme adjuvant des deux moyens principaux. A mon avis, elle est sans fondement et ne mérite pas plus ample examen.

RÉGLEMENTATION DES ÉCHANGES ET DU COMMERCE

Les arguments des appelantes sur ce point sont exposés en détail dans le jugement de première instance. On peut les résumer brièvement comme suit. Selon la preuve apportée par les appelantes, le commerce de l'assurance-automobile a de nos jours une portée interprovinciale et même internationale. A titre d'exemple, la Canadian Indemnity Company a son siège social à Winnipeg et sa direction à Toronto. Elle a des succursales dans les diverses provinces. Les primes versées vont des succursales au siège social. Il y a un mouvement de fonds continu des succursales vers le siège social et la direction et un moindre mouvement de ceux-ci vers les succursales provinciales. La compagnie peut opérer grâce à la création d'un réservoir ou fonds commun de capitaux qui lui permet

company to carry on its nation-wide business and to serve the requirements of policy-holders in all parts of Canada.

The appellants submit that, in the light of this evidence, the operations of the appellants in the field of automobile insurance constitute a "trade" which is a matter of interprovincial concern and, this being so, by virtue of s. 91(2) of *The British North America Act*, such operations are subject to regulation by the Federal Parliament and cannot be affected by a provincial Legislature by the creation of a provincial monopoly. The learned trial judge did not agree that the business of the appellants constituted a trade. McFarlane J.A. was of the view that the business of insurance might constitute a trade, but that it had never been held to be a trade within the meaning of s. 91(2). The other two members of the Court of Appeal felt that the business was a trade, but that the legislation in issue did not fall within s. 91(2).

Counsel for the respondent refers to *Citizens Insurance Company v. Parsons*², as establishing the power of a provincial Legislature to legislate with respect to contracts of insurance in a Province. He cites various cases in which the Privy Council and this Court have struck down attempts by the federal Parliament to regulate the matter of insurance in a Province. These cases include *Attorney General for Canada v. Attorney-General for Alberta*³; *Attorney General for Ontario v. Reciprocal Insurers*⁴, *In re The Insurance Act of Canada*⁵, and *Reference as to the Validity of Section 16 of the Special War Revenue Act*⁶. In the last-mentioned case Chief Justice Duff, referring to the judgment of the Privy Council in the 1932 case, said, at p. 434:

² (1881), 7 App. Cas. 96.

³ [1916] 1 A.C. 588.

⁴ [1924] A.C. 328.

⁵ [1932] A.C. 41.

⁶ [1942] S.C.R. 429.

de faire affaire à l'échelle nationale et de satisfaire aux exigences des détenteurs de polices dans tout le Canada.

Les appelantes prétendent que, à la lumière de ces éléments de preuve, leurs activités dans le domaine de l'assurance-automobile constituent des «échanges» qui sont une question d'intérêt interprovincial et, cela étant, que ces activités, en vertu de l'art. 91(2) de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique*, relèvent de la réglementation du Parlement fédéral et qu'une législature provinciale ne peut y porter atteinte par la création d'un monopole provincial. Le savant juge de première instance n'a pas admis que les activités des appelantes constituaient des échanges. Le juge d'appel McFarlane a estimé que les opérations d'assurance pouvaient constituer des échanges, mais qu'il n'avait jamais été jugé qu'elles pouvaient être des échanges au sens de l'art. 91(2). Les deux autres membres de la Cour d'appel ont estimé qu'il s'agissait d'échanges, mais que la législation en litige ne relevait pas de l'art. 91(2).

Les avocats de l'intimé se réfèrent à l'arrêt *la Compagnie d'assurance des citoyens c. Parsons*² comme établissant le pouvoir d'une législature provinciale de légiférer sur les contrats d'assurance dans une province. Il cite diverses affaires dans lesquelles le Conseil privé et cette Cour ont brisé les tentatives du Parlement fédéral de réglementer le sujet des assurances dans une province. Il s'agit notamment des arrêts *le Procureur général du Canada c. le Procureur général de l'Alberta*³; *le Procureur général de l'Ontario c. Reciprocal Insurers*⁴; *In Re la Loi des assurances du Canada*⁵, et *Renvoi relatif à la validité de l'article 16 de la loi spéciale des revenus de guerre, et modifications*⁶. Dans la dernière affaire citée, le juge en chef Duff, se référant au jugement rendu par le Conseil privé dans l'affaire de 1932, déclarait à la p. 434:

² (1881), 7 App. Cas. 96.

³ [1916] 1 A.C. 588.

⁴ [1924] A.C. 328.

⁵ [1932] A.C. 41.

⁶ [1942] R.C.S. 429.

The principle of exclusive provincial control of the business of insurance within the province lies at the foundation of the judgment.

The argument of the appellants upon this issue is really founded upon the impact of the legislation upon their business operations in British Columbia. Because its effect is to put an end to their automobile insurance business in that province, and because their operations in the field of automobile insurance are interprovincial in scope, it is contended that the legislation constitutes a regulation of interprovincial trade and commerce. It is not, however, the fact that the legislation affects this business which is determinative. The constitutional validity of the legislation depends upon its aim and purpose (*Carnation Company Ltd. v. The Quebec Agricultural Marketing Board*⁷).

The purpose of the legislation in question is to provide for the compulsory insurance of motor-vehicles registered in British Columbia and of automobile drivers licensed in British Columbia through a corporation incorporated in British Columbia, which is a government controlled monopoly. It controls the business of automobile insurance in British Columbia.

The impact of the legislation upon the appellants' automobile insurance business in British Columbia could not be more drastic. However, that effect of the legislation upon companies whose operations are interprovincial in scope does not mean that the legislation is in relation to interprovincial trade and commerce. The aim of the legislation relates to a matter of provincial concern within the Province and to property and civil rights within the Province.

The submission of the Attorney General of Canada was in respect of the constitutional validity of s. 8 and ss. 77 to 81 of the *Automobile Insurance Act*. None of these provisions has been proclaimed since this Act was enacted on April 18, 1973, and, consequently, they have never had any legal effect. In these circumstances I do not consider it necessary to determine the extent of their

[TRANSLATION] Le principe du contrôle provincial exclusif des opérations d'assurance à l'intérieur de la province est à la base du jugement.

L'argument des appelantes sur ce point est en réalité fondé sur l'incidence de la législation sur leurs opérations commerciales en Colombie-Britannique. Parce que son effet est de mettre un terme à leur commerce d'assurance-automobile dans cette province et que leurs opérations dans le domaine de l'assurance-automobile ont une portée interprovinciale, il est allégué que la législation constitue une réglementation des échanges et du commerce interprovinciaux. Toutefois, ce n'est pas le fait que la législation porte atteinte à ce commerce qui est déterminant. La validité constitutionnelle de la législation dépend de son but et de son objet (*Carnation Co. Limitée c. L'Office des marchés agricoles du Québec*⁷).

L'objet de la législation en question est de rendre obligatoire l'assurance des véhicules automobiles enregistrés en Colombie-Britannique et des conducteurs ayant un permis de la Colombie-Britannique auprès d'une corporation constituée en Colombie-Britannique, qui constitue un monopole régi par le gouvernement. Elle régit le commerce de l'assurance-automobile en Colombie-Britannique.

L'incidence de la législation sur le commerce d'assurance-automobile des appelantes ne pouvait pas être plus radicale. Toutefois, le fait que la législation ait cet effet sur des compagnies dont les opérations ont une portée interprovinciale n'implique pas que la législation soit relative aux échanges et au commerce interprovinciaux. Le but de la législation concerne un sujet d'intérêt provincial à l'intérieur de la province ainsi que la propriété et les droits civils dans la province.

Les prétentions du procureur général du Canada regardaient la validité constitutionnelle des art. 8 et 77 à 81 de l'*Automobile Insurance Act*. Aucune de ces dispositions n'a été proclamée depuis la mise en vigueur de cette Loi, le 18 avril 1973, et, en conséquence, elles n'ont jamais eu un quelconque effet juridique. Dans ces circonstances, je ne crois pas nécessaire de déterminer l'étendue de leur

⁷ [1968] S.C.R. 238.

⁷ [1968] R.C.S. 238.

application, if proclaimed, or whether or not in the light of their possible effect it was within the power of the Legislature to enact them.

STERILIZATION OF FEDERALLY INCORPORATED COMPANIES

The appellants, relying upon the authority of such cases as *John Deere Plow Co. Ltd. v. Wharton*⁸; *Great West Saddlery Co. Ltd. v. The King*⁹; *Lukey v. Ruthenian Farmers' Elevator Co.*¹⁰, and *Attorney-General for Manitoba v. Attorney General for Canada*¹¹, contend that the legislation in question here impairs, in a substantial degree, the status and capacities of each of the appellants incorporated under Canadian law and, in consequence, is *ultra vires* of the Legislature of British Columbia. This submission was accepted by Robertson J.A. in the Court of Appeal.

The effect of this line of case law was the subject of comment recently in this Court by Chief Justice Laskin, when delivering the judgment of the Court, in *Morgan and Jacobson v. The Attorney-General for Prince Edward Island*¹², at p. 364:

The issue here is not unlike that which has governed the determination of the validity of provincial legislation embracing federally-incorporated companies. The case law, dependent so largely on the judicial appraisal of the thrust of the particular legislation, has established, in my view, that federally-incorporated companies are not constitutionally entitled, by virtue of their federal incorporation, to any advantage, as against provincial regulatory legislation, over provincial corporations or over extra-provincial or foreign corporations, so long as their capacity to establish themselves as viable corporate entities (beyond the mere fact of their incorporation), as by raising capital through issue of shares and debentures, is not precluded by the provincial legislation. Beyond this, they are subject to competent provincial regulations in respect of businesses or activities which fall within provincial legislative power.

The particular legislation which was in issue in the *John Deere* case was a British Columbia stat-

application en cas de proclamation ni si, à la lumière de leur effet possible, la Législature avait le pouvoir de les édicter.

NEUTRALISATION DES COMPAGNIES À CHARTE FÉDÉRALE

Les appelantes, s'appuyant sur l'autorité de certains arrêts comme *John Deere Plow Co. Ltd. v. Wharton*⁸, *Great West Saddlery Company Limited c. le Roi*⁹; *Lukey c. Ruthenian Farmers' Elevator Company*¹⁰; et *le Procureur général du Manitoba c. le Procureur général du Canada*¹¹, prétendent que la législation en question ici porte substantiellement atteinte au statut et aux pouvoirs de chacune des appelantes constituées en corporation en vertu du droit canadien et qu'en conséquence, elle excède la compétence de la Législature de la Colombie-Britannique. En Cour d'appel, le juge Robertson a accueilli cette prétention.

La portée de cette série de décisions a récemment été commentée par le juge en chef Laskin lorsqu'il a rendu le jugement de cette Cour dans l'affaire *Morgan and Jacobson c. le Procureur général de l'Île-du-Prince-Édouard*¹², à la p. 364:

Le litige en l'espèce s'apparente à ceux qui ont porté sur la validité des lois provinciales applicables aux compagnies à charte fédérale. La jurisprudence fondée essentiellement sur l'appréciation par les tribunaux de la portée des lois particulières a établi, selon moi, que la Constitution ne donne de ce chef aux compagnies à charte fédérale, à l'égard de la législation provinciale, aucun avantage dont ne bénéficient pas les compagnies provinciales ou les compagnies extra-provinciales ou étrangères, tant que la loi provinciale ne détruit pas leur capacité de s'établir comme entités juridiques viables (au-delà du seul fait de leur constitution en corporation), par exemple en se procurant des capitaux par l'émission d'actions et d'obligations. Par ailleurs, elles sont assujetties à la réglementation provinciale normale applicable aux entreprises et activités qui relèvent de la compétence provinciale.

La loi particulière en litige dans l'affaire *John Deere* était une loi de la Colombie-Britannique qui

⁸ [1915] A.C. 330.

⁹ [1921] 2 A.C. 91.

¹⁰ [1924] S.C.R. 56.

¹¹ [1929] A.C. 260.

¹² [1976] 2 S.C.R. 349.

⁸ [1915] A.C. 330.

⁹ [1921] 2 A.C. 91.

¹⁰ [1924] R.C.S. 56.

¹¹ [1929] A.C. 260.

¹² [1976] 2 R.C.S. 349.

ute which required every extra-provincial company (which included a federally-incorporated company) to be licensed or registered under that Act, failing which it would not be capable of carrying on business in the Province or able to maintain legal proceedings in the provincial Courts in respect of a contract made in the Province.

Viscount Haldane, at p. 341, said:

It is enough for present purposes to say that the Province cannot legislate so as to deprive a Dominion company of its status and powers.

However, he went on to say, on the same page:

This does not mean that these powers can be exercised in contravention of the laws of the Province restricting the rights of the public in the Province generally. What it does mean is that the status and powers of a Dominion company as such cannot be destroyed by provincial legislation.

In the *Great West Saddlery* case, a consolidation of three cases, the issue involved the validity of provincial legislation in Ontario, Manitoba and Saskatchewan. Again the legislation in question purported to preclude federally-incorporated companies from carrying on business in the Province unless registered or licensed by the Province. Penalties were imposed for non-compliance. The Acts were held to be *ultra vires* of the provincial Legislatures.

There was also in issue, in one of these cases, the validity of the Ontario *Mortmain and Charitable Uses Act* in its application to federally-incorporated companies. Dealing with this matter, Viscount Haldane said, at p. 119:

Their Lordships will dispose in the first place of a subsidiary matter, which is whether a Dominion company can be precluded from acquiring and holding land in a province by a Provincial law of the nature of a general Mortmain Act. It is clear, both on principle and from previous decisions, that it is within the competence of a Provincial Legislature to enact such legislation, and the question is therefore answered in the affirmative. If there be a provision to this effect, occurring even in a statute which in other respects is *ultra vires*, and that provision be severable, it is valid. In the Ontario case there is therefore no doubt that the broad result of the

obligeait toute compagnie extra-provinciale (ce qui comprenait les compagnies à charte fédérale) à obtenir un permis ou à se faire enregistrer conformément à la Loi, à défaut de quoi la capacité lui était ôtée de faire affaire dans la province ou d'ester en justice devant les tribunaux provinciaux pour un contrat passé dans la province.

Le vicomte Haldane déclara à la p. 341:

[TRADUCTION] Il suffit ici de dire que la province ne peut passer une loi dépossédant une compagnie du Dominion de son statut et de ses pouvoirs.

Mais il continuait plus loin à la même page:

[TRADUCTION] Cela ne signifie pas que ces pouvoirs puissent être exercés en contravention aux lois provinciales apportant des restrictions générales aux droits du public dans la province. Cela signifie seulement que le statut et les pouvoirs d'une compagnie du Dominion en eux-mêmes ne peuvent être anéantis par une législation provinciale.

Dans l'affaire *Great West Saddlery* qui réunissait trois affaires, la question en litige était la validité de lois provinciales de l'Ontario, du Manitoba et de la Saskatchewan. Là encore la législation en question entendait interdire à des compagnies à charte fédérale de faire affaire dans la province à moins qu'elles ne soient enregistrées dans la province ou n'en aient obtenu un permis. Les contrevenantes étaient passibles de sanctions. Les lois ont été jugées *ultra vires* des législatures provinciales.

Dans l'une de ces affaires, un autre point en litige était la validité du *Mortmain and Charitable Uses Act* de l'Ontario en ce qui concernait son application à des compagnies à charte fédérale. Traitant de cette question, le vicomte Haldane déclarait à la p. 119:

[TRADUCTION] Leurs Seigneuries statueront en premier lieu sur une question subsidiaire, soit celle de savoir si une loi provinciale sur la mainmorte d'application générale peut empêcher une compagnie du Dominion d'acquérir et de posséder des terrains dans la province. Il est évident, tant en principe qu'en raison des décisions antérieures, qu'une législature provinciale a cette compétence; cette question reçoit donc une réponse affirmative. S'il y a une disposition à cet effet, même dans une loi qui par ailleurs est *ultra vires*, et si elle peut être divisée, elle est valide. Dans l'affaire ontarienne, il n'y a donc aucun doute que ce qui résulte en fait de la

contention of the Province under this head is well founded; for there the Legislature has passed a Mortmain Act of general application, and in regard to this Act a Dominion company is in no better position than any other corporation which desires to hold land.

In the *Lukey* Case this Court considered the validity of the Saskatchewan *Sale of Shares Act* in relation to its application to the sale of its own shares in the Province by a federally-incorporated company. The statute provided that no person should sell shares of a company, or offer such shares for sale, without first obtaining a certificate from the Local Government Board. Duff J., as he then was, said, at p. 73:

The enactments of the impugned statute necessarily have as already mentioned the immediate effect of preventing Dominion companies with head offices in Saskatchewan exercising in the normal way the power to obtain capital through subscription for their shares. Not only is that the effect of the legislation, it is of the essence of its design. For by its provisions the exercise of the powers of such a company is made conditional upon submission by the company to a provincial control which would deprive it of the free right of exercising its capacities according to the constitution validly imposed upon it by the Dominion; the constitution, the arrangements between the company and its members, between different classes of members, between the members and the management as touching the control of its affairs, and the distribution of profits are all subjected to the supervision of the provincial Local Board.

He went on to say, at p. 74:

This is not to say that such companies are withdrawn from the operation of provincial laws dealing generally with matters that may be embraced in whole or in part within the objects of the company. Dominion companies empowered to deal in intoxicating liquors for example are subject to provincial laws regulating or suppressing the sale of liquor; but such laws are not laws aimed at Dominion companies as such or at joint stock companies as such and do not in effect or in purpose prohibit or impose conditions upon the exercise of powers of Dominion companies which are essential in the sense that they are necessary to enable them in a practical way to function as corporations according to the constitutions imposed upon them by the Dominion.

The case of *Attorney-General for Manitoba v. Attorney General for Canada*, decided by the

prétention de la province sous ce chef est bien fondé, car la législature de cette province a adopté une loi sur la mainmorte d'application générale, et, à l'égard de cette loi, la position d'une compagnie du Dominion n'est pas meilleure que celle de toute autre corporation qui désire posséder des terrains.

Dans l'affaire *Lukey*, cette Cour a étudié la validité de la *Sale of Shares Act* de la Saskatchewan en ce qui concernait son application à la vente par une compagnie à charte fédérale de ses propres actions dans la province. La Loi disposait que nul ne devait vendre les actions d'une compagnie ou les mettre en vente sans obtenir au préalable un certificat de la Commission des affaires municipales. Le juge Duff, alors juge puîné, déclara à la p. 73:

[TRADUCTION] Les dispositions de la loi attaquée ont nécessairement pour effet immédiat, comme on l'a déjà dit, d'empêcher des compagnies du Dominion ayant leur siège social en Saskatchewan d'exercer normalement leur pouvoir de réunir des capitaux au moyen de souscriptions de leurs actions. Non seulement la législation a-t-elle cet effet, mais c'est là l'essentiel de son propos, car ses dispositions subordonnent l'exercice des pouvoirs d'une telle compagnie à la soumission de celle-ci à un contrôle provincial qui la priverait du libre exercice de ses pouvoirs conformément au statut qui lui a été régulièrement conféré par le Dominion. Le statut, les ententes entre la compagnie et ses membres, entre les différentes catégories de membres, entre les membres et la direction en ce qui concerne le contrôle de ses affaires et la distribution des profits, tout cela est soumis à la supervision de la Commission municipale provinciale.

Et il poursuivait à la p. 74:

[TRADUCTION] Ce n'est pas dire que pareilles compagnies sont soustraites à l'effet des lois provinciales générales portant sur des sujets correspondant en tout ou en partie aux objets de la compagnie. Les compagnies du Dominion habilitées à faire le commerce des boissons enivrantes sont soumises aux lois provinciales réglementant ou interdisant la vente d'alcool; mais de telles lois ne visent pas les compagnies du Dominion ou les compagnies par actions comme telles et n'ont ni pour effet ni pour but d'empêcher ou de restreindre l'exercice par les compagnies du Dominion de pouvoirs qui sont essentiels en ce sens qu'ils leur sont nécessaires pour leur permettre pratiquement de fonctionner en tant que corporations conformément aux statuts qui leur ont été conférés par le Dominion.

L'affaire *le Procureur général du Manitoba c. le Procureur général du Canada*, jugée par le Conseil

Privy Council, dealt with two Manitoba statutes, *The Sale of Shares Act* and *The Municipal and Public Utility Board Act*, which had provisions similar to the legislation considered by this Court in the *Lukey* case and which were held, for similar reasons, to be invalid.

The four cases above mentioned all dealt with provincial company law or securities legislation and their effect in frustrating the effect of federal incorporation. In each case the legislation was held to be *ultra vires* of the provincial Legislature. They were followed by the important Privy Council decision in the case of *Lymburn v. Mayland*¹³. In this case it was argued that *The Security Frauds Prevention Act, 1930*, of Alberta, was *ultra vires* the provincial Legislature in so far as it applied to federally-incorporated companies. The Act provided that no person could trade in securities unless he was registered with the approval of the Attorney-General. A corporation could be registered which would obviate the necessity for its officials registering. A public company was not permitted to sell its shares unless it did so through a registered person or was itself registered. Section 9 of the Act provided that the Attorney-General, or his delegate, could examine any person or company to ascertain whether any "fraudulent act" had been, was being, or was about to be committed. The case arose when the Attorney-General of Alberta appointed an examiner to examine into the affairs of three federal companies. The Alberta Courts granted an interim injunction to prevent the Attorney-General's nominee from examining the federal company and held that s. 9 of the Act was *ultra vires* in relation to such companies. On appeal, Lord Atkin, speaking for the Privy Council, said, at pp. 322 and 323:

Before the Board the attack was made on a broader ground. The whole Act was invalid so far as it related to Dominion companies, because it destroyed their status

¹³ [1932] A.C. 318.

privé, concernait deux lois du Manitoba, la *Sales of Shares Act* et la *Municipal and Public Utility Board Act*, qui contenaient des dispositions semblables à la législation considérée par notre Cour dans l'affaire *Lukey* et qui ont été, pour des motifs semblables, jugées invalides.

Les quatre affaires ci-dessus portaient toutes sur des lois provinciales sur les compagnies ou les valeurs mobilières et sur la mesure dans laquelle leur effet contrecarrait celui de la constitution en corporation fédérale. Dans chaque cas, on a jugé que la législation excédait la compétence de la législature provinciale. Ces arrêts ont été suivis dans l'importante décision rendue par le Conseil privé dans l'affaire *Lymburn c. Mayland*¹³. Dans cette affaire, on prétendait que la *Security Frauds Prevention Act, 1930*, de l'Alberta excédait la compétence de la Législature provinciale dans la mesure où elle s'appliquait à des compagnies à charte fédérale. La Loi prévoyait que nulle personne ne pouvait faire le négoce des valeurs mobilières si elle ne s'était enregistrée avec l'approbation du procureur général. Une compagnie pouvait se faire enregistrer ce qui dispensait ses administrateurs de le faire personnellement. Une compagnie publique n'était pas autorisée à vendre ses actions, à moins de le faire par l'intermédiaire d'une personne enregistrée ou d'être elle-même enregistrée. L'article 9 prévoyait que le procureur général, ou son délégué, pouvait soumettre à un examen toute personne ou compagnie pour déterminer si un «acte frauduleux» avait été commis, l'était ou était sur le point de l'être. Le litige survint lorsque le procureur général de l'Alberta nomma une personne pour procéder à l'examen des affaires de trois compagnies fédérales. Les tribunaux de l'Alberta prononcèrent une injonction provisoire empêchant la personne nommée par le procureur général de procéder à l'examen des compagnies fédérales et jugea que l'art. 9 de la Loi, en ce qui concernait ces compagnies, était *ultra vires*. En appel, lord Atkin, parlant au nom du Conseil privé, déclara aux pp. 322 et 323:

[TRADUCTION] Devant cette chambre, on a fondé l'attaque sur un motif plus large, à savoir que la loi tout entière était invalide en ce qu'elle visait les compagnies

¹³ [1932] A.C. 318.

by making it impossible for them to issue their share capital. In this respect it was said the case was covered by the decision of this Board in *Att.-Gen. for Manitoba v. Att.-Gen. for Canada*, [1929] A.C. 260. . . . Their Lordships cannot accept any of these contentions.

The Court considered the argument that the provisions of this statute, so far as they affected federal companies, were *ultra vires* according to the principles of *John Deere Plow*, *Great West Saddlery* and *Attorney-General for Manitoba v. Attorney General for Canada*. The Board's answer to that submission is contained in the following language, found on pp. 324 and 325:

It appears to their Lordships impossible to bring this legislation within such a principle. A Dominion company constituted with powers to carry on a particular business is subject to the competent legislation of the Province as to that business and may find its special activities completely paralysed, as by legislation against drink traffic or by the laws as to holding land. If it is formed to trade in securities there appears no reason why it should not be subject to the competent laws of the Province as to the business of all persons who trade in securities. As to the issue of capital there is no complete prohibition, as in the *Manitoba* case in 1929; and no reason to suppose that any honest company would have any difficulty in finding registered persons in the Province through whom it could lawfully issue its capital. There is no material upon which their Lordships could find that the functions and activities of a company were sterilized or its status and essential capacities impaired in a substantial degree.

The learned trial judge dealt with the issues now being considered in the following passage in his judgment:

The principle which I think can properly be drawn from these cases and the principle which I apply in holding that the impugned legislation is not *ultra vires* the Province, insofar as it affects Dominion companies, is that which was stated by the Appellate Division of the Alberta Supreme Court in *Rex v. Arcadia Coal Co.* [1932] 1 W.W.R. 771. In that case the constitutional validity of the *Alberta Coal Miner's Security Act* was challenged. The statute had purported to prohibit the operation of any mine within the Province where a bond

fédérales, parce qu'elle anéantissait leur statut en les empêchant d'émettre leur capital-actions. A cet égard, l'arrêt de cette chambre dans l'affaire *le Proc. gén. du Manitoba c. Le Proc. gén. du Canada* [1929] A.C. 260, s'appliquait, a-t-on dit, à l'espèce. . . . Leurs Seigneuries ne peuvent accueillir aucune de ces prétentions.

La Cour examina l'argument selon lequel les dispositions de cette loi, dans la mesure où elles affectaient les compagnies fédérales, étaient *ultra vires* en raison des principes énoncés dans les affaires *John Deere Plow*, *Great West Saddlery* et *le Procureur général du Manitoba c. le Procureur général du Canada*. La chambre répondit à cette prétention en ces termes, aux pp. 324 et 325:

[TRADUCTION] Il semble impossible à leurs Seigneuries d'appliquer un tel principe à la présente législation. Une compagnie fédérale, constituée dans le but d'exploiter une entreprise particulière, est assujettie à la loi valide de la province concernant ce type d'entreprise et elle peut trouver son activité spécifique complètement paralysée, par exemple par la législation réprimant le trafic des alcools ou par les lois relatives à la propriété foncière. Si elle est constituée pour pratiquer le négoce des valeurs mobilières, il ne semble y avoir aucune raison pour qu'elle ne soit pas assujettie aux lois valides de la province concernant l'entreprise de tous ceux qui se livrent à ce négoce. Quant à l'émission du capital-actions, il n'y a pas d'interdiction complète comme dans l'affaire *Manitoba* de 1929, et il n'y a pas lieu de supposer qu'une compagnie de bonne foi aurait de la peine à trouver dans la province des personnes enregistrées par l'intermédiaire desquelles elle pourrait valablement émettre son capital-actions. Il n'y a aucun élément de preuve qui permette à leurs Seigneuries de conclure que les fonctions et l'activité d'une compagnie ont été paralysées ou que son statut et ses pouvoirs essentiels ont été radicalement amoindris.

Le savant juge du procès a traité les questions présentement débattues dans le passage suivant de son jugement:

[TRADUCTION] Le principe que l'on peut, à mon avis, tirer à bon droit de ces arrêts et qui me conduit à décider que la législation attaquée n'est pas *ultra vires* de la province, dans la mesure où elle affecte des compagnies fédérales, est celui qui a été posé par la division d'appel de la Cour suprême de l'Alberta dans l'affaire *Rex c. Arcadia Coal Co.* [1932] 1 W.W.R. 771. Dans cette affaire, on contestait la constitutionnalité de la *Coal Miner's Security Act*. La Loi avait pour objet d'interdire l'exploitation d'une mine tant qu'une caution

or security satisfactory to the Minister had not been furnished to him. McGillivray J.A., for the Court, declared the Act to be *intra vires* the Province, and in coming to that conclusion stated, at p. 784, what he took to be the effect of the authorities:

“A provincial Legislature may enact laws, province-wide, of general application (i.e., including the public generally) in respect of any of the subjects enumerated in sec. 92 and in so doing may completely paralyse all activities of a Dominion trading company provided that in the enactment of such laws it does not enter the field of company law and in that field encroach upon the status and powers of a Dominion company as such.

“In my view an enactment of a provincial Legislature, limited in direct effect by provincial boundaries, which relates to a particular trade or business carried on within its boundaries, quite regardless of whether or not that trade or business is carried on by natural persons or companies, is valid, but the moment that a provincial Legislature legislates concerning companies as such, then, if such legislation constitutes regulation or impairment or sterilization of the powers and capacities which the Dominion has conferred, the legislation will be invalid.

“I may add, as pointed out by Viscount Sumner in *Atty.-Gen. for Man. v. Atty.-Gen. for Can.*, *supra*, such last-mentioned legislation is not saved by the fact that all kinds of companies, provincial as well as Dominion, are aimed at without special discrimination against Dominion companies.

“The distinction between enactments affecting Dominion companies that are of general application and those that may be termed company law is simply this: In the former case there is no attempt to interfere with powers validly granted to the company by the Dominion nor with the status of the company as such. The circumstance that the company consistently with the general laws of the province may not exercise those powers does not destroy or impair the powers. In the latter case the enactment prohibits or imposes conditions upon the exercise of the powers of Dominion companies as such. In short it is aimed at and affects Dominion company powers as distinguished from being aimed at and affecting a trade or business in the province which Dominion companies may happen to be engaged in in common with provincial companies and natural persons.

ou sûreté suffisante n'avait pas été fournie au Ministre. Le juge McGillivray, en rendant le jugement de la Cour, déclara que la Loi relevait de la compétence de la province et, pour arriver à cette conclusion, exposa, à la p. 784, le sens qu'il fallait, selon lui, donner à la jurisprudence:

«Une législature provinciale peut, pour toute la province, passer des lois d'application générale (c.-à-d. s'adressant à l'ensemble des citoyens) sur l'un quelconque des sujets énumérés à l'art. 92) et, ce faisant, paralyser complètement toutes les activités d'une compagnie commerciale du Dominion pourvu qu'en passant de telles lois, elle n'entre pas dans le champ du droit des compagnies ni ne porte atteinte de ce fait au statut et aux pouvoirs d'une compagnie du Dominion en tant que telle.

«A mon point de vue, une disposition législative provinciale, dont l'effet direct ne s'étend pas au-delà des frontières provinciales et qui porte sur un négoce ou commerce exploité à l'intérieur de ses frontières, sans égard au fait que ce négoce ou commerce est exploité par des personnes physiques ou des compagnies, est valide; mais dès lors qu'une législature provinciale légifère sur les compagnies en tant que telles, la législation est invalide si elle réglemente, amoindrit ou neutralise les pouvoirs qui leur ont été conférés par le Dominion.

«Je peux ajouter, comme le soulignait le vicomte Sumner dans l'arrêt *Proc. gén. du Man. c. Proc. gén. du Can.*, précité, qu'une telle législation n'échappe pas à la critique du seul fait que toutes les compagnies, provinciales ou fédérales, sont visées par elle sans discrimination particulière à l'endroit des compagnies du Dominion.

«La distinction entre les dispositions législatives d'application générale qui atteignent les compagnies du Dominion et celles que l'on peut qualifier de droit des compagnies est simplement la suivante: dans le premier cas il n'existe aucune tentative de porter atteinte aux pouvoirs régulièrement accordés à la compagnie par le Dominion ni aux statuts de la compagnie comme telle. Le fait que la compagnie ne puisse, si elle se conforme aux lois générales de la province, exercer ces pouvoirs ne détruit ni n'amoindrit ceux-ci. Dans le second cas, les dispositions empêchent ou restreignent l'exercice des pouvoirs des compagnies du Dominion en tant que telles. En bref, elles visent et atteignent les pouvoirs des compagnies du Dominion, plutôt qu'elles ne visent et atteignent un négoce ou commerce dans la province dont les compagnies du Dominion pourraient éventuellement partager l'exploitation avec des compagnies provinciales et des personnes physiques.

“In the one case the legislation has to do with a provincial matter, Dominion companies being only incidentally affected; in the other case the legislation is aimed either at Dominion companies or at all companies which includes Dominion companies, and so the province with power to legislate only as to provincial companies must be said to have entered the Dominion field.”

The *Arcadia Coal* case was decided shortly after the decision of the Privy Council in *Lymburn v. Mayland*, which judgment is referred to in it.

I am in agreement with this statement which accords with that of Chief Justice Laskin in the *Morgan* case, previously quoted. Parliament can create and maintain the legal existence of a corporate entity, with which a Province cannot interfere. But a provincial Legislature within its own field of legislative power can regulate, in the Province, a particular business or activity. The fact that a federally-incorporated company has, by federal legislation, derived existence as a legal person, with designated powers, does not mean that it is thereby exempted from the operation of such provincial regulation. It is subject to such regulation in the same way as a natural person or a provincially-incorporated company.

In my opinion the second submission of the appellants also fails. I would dismiss the appeal, with costs to the respondent. There should be no costs payable by or to any of the intervenants.

Appeal dismissed with costs.

Solicitors for the plaintiffs, appellants: Cumming, Richards, Underhill, Vancouver.

Solicitors for the defendant, respondent: John McAlpine & Assoc., Vancouver.

«Dans un cas, la législation porte sur une matière provinciale et les compagnies du Dominion ne sont atteintes que de façon incidente; dans l'autre, la législation vise soit les compagnies du Dominion, soit toutes les compagnies y compris les compagnies du Dominion, et la province, n'ayant le pouvoir de légiférer qu'à l'égard des compagnies provinciales, doit être réputée être entrée dans le champ fédéral».

L'arrêt *Arcadia Coal* a été prononcé peu après la décision rendue par le Conseil privé dans l'affaire *Lymburn c. Mayland*, à laquelle il se réfère.

Je suis d'accord avec cet exposé de principe qui concorde avec celui du juge en chef Laskin dans l'affaire *Morgan*, précitée. Le Parlement peut créer et maintenir l'existence juridique d'une personne morale et la province ne peut y porter atteinte. Mais une législature peut, dans les limites de ses compétences législatives, réglementer dans la province, une entreprise ou activité donnée. Le fait qu'une compagnie à charte fédérale tire sa personnalité juridique et des pouvoirs spécifiques de la législation fédérale ne la soustrait pas pour autant à l'effet de cette réglementation provinciale. Elle y est soumise de la même façon qu'une personne physique ou qu'une compagnie à charte provinciale.

J'estime que la seconde prétention des appelantes n'est pas fondée non plus. Je suis d'avis de rejeter l'appel, avec dépens en faveur de l'intimé et sans dépens pour ou contre les intervenants.

Appel rejeté avec dépens.

Procureurs des demanderesses, appelantes: Cumming, Richards, Underhill, Vancouver.

Procureurs du défendeur, intimé: John McAlpine & Assoc., Vancouver.