

A-744-88

A-744-88

Life Underwriters Association of Canada/L'Association des Assureurs-Vie du Canada (*Appellant*)

v.

Provincial Association of Quebec Life Underwriters/L'Association Provinciale des Assureurs-Vie du Québec (*Respondent*)

INDEXED AS: LIFE UNDERWRITERS ASSN. OF CANADA v. PROVINCIAL ASSN. OF QUEBEC LIFE UNDERWRITERS (C.A.)

Court of Appeal, Pratte, Marceau and Desjardins J.J.A.—Ottawa, February 20 and June 15, 1990.

Insurance — Trial Judge finding s. 2(c), (d) and (e) of appellant's enabling Act ultra vires as powers conferred within exclusive provincial competence over education and regulation of professions — On appeal, s. 2(c) and (d), authorizing appellant to hold examinations on principles and practice of life insurance and to grant certificates, held intra vires — Federal legislation not unconstitutional solely because authorizes federal company to carry on activities subject to provincial regulation — S. 2(e), permitting appellant to confer title "Chartered Life Underwriter", ultra vires as conferring professional title within provincial jurisdiction.

Constitutional law — Distribution of powers — Federal Act incorporating appellant permitting it to examine and certify members — Not outside federal competence solely because gives appellant power to carry out activity to be regulated by provinces — Provision enabling appellant to authorize use of title "Chartered Life Underwriter" ultra vires Parliament as within provincial jurisdiction over civil rights or regulation of professions.

Practice — Judgments and orders — Reversal or variation — R. 1212, authorizing Court to amend judgment on appeal based on consent of parties not applicable where constitutionality of legislation at issue — Attorney General of Quebec, granted intervenor status by Senior Prothonotary, opposing consent judgment acceptable to parties.

This was an appeal from the trial judgment holding paragraphs 2(c), (d) and (e) of the appellant's enabling Act unconstitutional on the ground that the powers conferred by those paragraphs fall within the exclusive jurisdiction of the provinces over education and regulation of the professions. Those paragraphs respectively permit the appellant to hold examinations on the principles and practice of life insurance, to grant certificates of efficiency and to authorize use of the title

Life Underwriters Association of Canada/L'Association des Assureurs-Vie du Canada (*appelante*)

a.

c.

Provincial Association of Quebec Life Underwriters/L'Association Provinciale des Assureurs-Vie du Québec (*intimée*)

RÉPERTORIÉ: L'ASSOC. DES ASSUREURS-VIE DU CANADA c. L'ASSOC. PROVINCIALE DES ASSUREURS-VIE DU QUÉBEC (C.A.)

Cour d'appel, juges Pratte, Marceau et Desjardins, J.C.A.—Ottawa, 20 février et 15 juin 1990.

Assurance — Le juge de première instance a conclu que l'art. 2(c), (d) et (e) de la Loi constitutive de l'appelante sont ultra vires pour le motif que les pouvoirs qui lui sont conférés relèvent de la compétence exclusive des provinces en matière d'éducation et de réglementation des professions — En appel, l'art. 2(c) et (d), qui autorisent l'appelante à faire subir des examens sur les principes et la pratique de l'assurance-vie et à accorder des certificats, ont été déclarés intra vires — La législation fédérale n'est pas inconstitutionnelle pour le seul motif qu'elle autorise une société fédérale à exercer des activités soumises à la réglementation provinciale — L'art. 2(e) qui permet à l'appelante de conférer le titre d'«Assureur-vie agréé» est ultra vires puisqu'il confère des titres professionnels relevant de la compétence provinciale.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — La loi fédérale constituant l'appelante en société lui permet de faire subir des examens à ses membres et de les accréditer — On ne peut contester la constitutionnalité de cette Loi pour le seul motif qu'elle confère à l'appelante le pouvoir d'exercer une activité dont la réglementation relève des provinces — Le texte qui confère à l'appelante le pouvoir d'autoriser ses membres à porter le titre d'«Assureur-vie agréé» est ultra vires du Parlement du Canada puisqu'il relève de la compétence des provinces en matière de droits civils et de réglementation des professions.

Pratique — Jugements et ordonnances — Annulation ou modification — La Règle 1212, qui autorise la Cour à modifier un jugement porté en appel en se fondant sur le consentement des parties, ne s'applique pas lorsque la constitutionnalité de la loi fait l'objet d'un litige — Le procureur général du Québec qui s'est vu conférer le statut d'intervenant par le protonotaire-chef s'opposait au jugement dont les parties avaient convenu.

Il s'agit en l'espèce d'un appel formé à l'encontre du jugement de première instance, déclarant inconstitutionnels les alinéas 2(c), (d) et (e) de la Loi constitutive de l'appelante, pour le motif que les pouvoirs conférés par ces alinéas relèvent de la compétence exclusive des provinces en matière d'éducation et de réglementation des professions. Les alinéas en question permettent à l'appelante de faire subir des examens sur les principes et la pratique de l'assurance-vie, d'accorder des certi-

“Chartered Life Underwriter” (C.L.U.). Before the appeal was heard, the parties notified the Court that they had arrived at a compromise terminating the action. One of the conditions of that compromise, to which the Attorney General of Quebec, an intervenor, did not agree, was that the Court would render a judgment allowing the appeal in part by replacing the finding of unconstitutionality with a finding that the provisions were constitutional. The issues were whether the Court, under Rule 1212, could amend a judgment on consent of the parties when the constitutionality of legislation is challenged and whether the provisions were unconstitutional.

Held (Marceau J.A. dissenting in part), the appeal should be allowed in part.

Per Pratte J.A.: The constitutionality of legislation does not depend upon the wishes of parties or the compromises they may make. Rule 1212, which allows the Court to amend a judgment which has been appealed based on the consent of the parties, does not apply.

The Trial Judge erred in finding paragraphs 2(c) and (d) unconstitutional. The constitutionality of federal legislation cannot be challenged solely on the ground that that legislation gives a company created by it the power to carry on an activity which is to be regulated by the provinces. However, he correctly found paragraph 2(e) to be *ultra vires*. Except for matters that are within its jurisdiction, Parliament does not have the power to legislate to give persons the right to bear or use a title, whether professional or otherwise. The impugned legislation does not authorize the appellant to carry on an activity but to confer the right to use the title “Chartered Life Underwriter of Canada”. Parliament cannot give a corporation the power to confer a right which it could not itself confer. Any regulation of this kind is a question of civil rights and within provincial jurisdiction.

Per Marceau J.A. (dissenting in part): Rule 1212 has no application where parties to an appeal seek to vary by common accord a judicial declaration concerning the constitutional validity of a legislative enactment, even if all the Attorneys General taking part agreed. The role of the Attorney General as guardian of the public interest does not supersede the role exclusively assigned to the courts to decide the limits of the legislative powers of either order of government.

Paragraphs 2(c), (d) and (e), which granted the corporation certain specific powers, are *intra vires*. Parliament is competent to incorporate companies and fix their powers, although the authority to incorporate does not include authority to regulate the exercise of powers granted by incorporation. The argument that the regulation of professions is the exclusive domain of the provinces, was met by noting that the Act does not purport to regulate a profession. The designations conferred by paragraph 2(e) neither impose obligations nor create immunities from provincial laws. Even if seen as creating “civil rights of a novel character”, that in itself is not beyond the competence of Parliament. The mere conferring of a title would not, under the Constitution, be reserved exclusively to the legislative power

de compétence et d'autoriser ses membres à porter le titre d'«Assureur-vie agréé» (A.V.A.). Avant l'audition de l'appel, les parties intéressées prévinrent la Cour qu'elles étaient arrivées à un compromis mettant fin au litige. L'une des conditions de ce compromis, auquel le procureur général du Québec n'avait pas acquiescé à titre d'intervenant, était que la Cour devait rendre un jugement accueillant l'appel en partie en remplaçant la déclaration d'inconstitutionnalité par une déclaration affirmant la constitutionnalité des dispositions en cause. Il s'agit de savoir si la Cour pouvait, en vertu de la Règle 1212, modifier un jugement fondé sur le consentement des parties lorsque la constitutionnalité de la loi est contestée, et si les dispositions en cause étaient inconstitutionnelles.

Arrêt (le juge Marceau, J.C.A., étant en partie dissident): l'appel doit être en partie accueilli.

Le juge Pratte, J.C.A.: La constitutionnalité des lois ne dépend pas de la volonté des plaideurs et des compromis qu'ils peuvent faire. La Règle 1212, qui permet à la Cour de modifier un jugement porté en appel en se fondant sur le consentement des parties, ne s'applique pas.

Le juge de première instance a eu tort de juger que les alinéas 2(c) et (d) étaient inconstitutionnels. La constitutionnalité d'une disposition législative adoptée par le Parlement fédéral ne peut être contestée pour le seul motif que cette disposition confère à une société qu'elle a créée le pouvoir d'exercer une activité dont la réglementation relève des provinces. Toutefois, il a eu raison de conclure que l'alinéa 2(e) était *ultra vires*. Le Parlement n'a pas, sauf dans les matières qui relèvent de sa compétence, le pouvoir de légiférer pour accorder à des personnes le droit de porter ou d'utiliser un titre, qu'il s'agisse d'un titre professionnel ou autre. La loi contestée n'autorise pas l'appelante à exercer une activité, mais elle lui confère le droit de porter le titre d'«Assureur licencié en assurance-vie au Canada». Le Parlement ne peut donner à une société le pouvoir de conférer un droit qu'il ne pouvait lui-même accorder. Toute réglementation sur ce sujet relève du domaine des droits civils et de la compétence des provinces.

Le juge Marceau, J.C.A. (en partie dissident): La Règle 1212 ne s'applique pas lorsque les parties à un appel demandent de modifier d'un commun accord un jugement déclaratoire concernant la constitutionnalité d'une disposition législative et ce, même si tous les procureurs généraux intéressés au litige y consentent. Le rôle joué par le procureur général, à titre de gardien de l'intérêt public, ne remplace pas le rôle assigné exclusivement aux tribunaux qui doivent décider quelles sont les limites des pouvoirs législatifs de l'un ou l'autre palier de gouvernement.

Les alinéas 2(c), (d), et (e) qui conféraient à la corporation certains pouvoirs déterminés, sont *intra vires*. Le Parlement peut constituer des compagnies et déterminer leurs pouvoirs, même si le pouvoir de constituer en personne morale n'inclut pas celui de réglementer l'exercice des pouvoirs conférés par la constitution. On a répondu à l'argument selon lequel la réglementation des professions relève du domaine exclusif des provinces en soulignant que la Loi ne vise pas à réglementer une profession. Les désignations conférés par l'alinéa 2(e) n'imposent aucune obligation ni ne créent une immunité contre les lois provinciales. Même si elles sont considérées comme créant «des droits civils d'un caractère nouveau», cela n'excède pas en soi la compétence du Parlement. Le simple fait de conférer un titre ne

having authority to regulate the profession. The conferring and holding of a professional title may be part of the regulation of a profession in the limited sense of being directly linked to the exercise of the profession. Otherwise, it is a neutral act unconstrained by the division of powers. The words "of Canada" in the designation controlled by the appellant were sufficient to distinguish it from the designation referred to in *An Act respecting Insurance* of Quebec, section 335. It could not be said that the title had been made a matter of provincial regulation by provincial legislation and therefore taken beyond federal competence.

Per Desjardins J.A.: The Attorney General of Quebec's refusal to acquiesce in the consent judgment submitted by the parties prevented the Court from approving that consent, assuming that the parties' and the intervenor's consent can resolve a point of constitutional law, as to which no opinion would be expressed.

Paragraph 2(e) is unconstitutional because it purports to give the appellant the power to confer a professional title. Parliament cannot give companies created by it power to confer a professional title as this power is part of the provincial jurisdiction over regulation of the professions. The addition of the words "of Canada" does not give it constitutional legitimacy.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- An Act respecting Insurance*, R.S.Q. 1977, c. A-32, s. 335.
An Act to incorporate The Life Underwriters' Association of Canada, S.C. 1924, c. 104, s. 2.
Code of Civil Procedure, R.S.Q. c. C-25, arts. 95, 98, 99.
Companies Act, R.S.Q. 1977, c. C-38.
Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 91, 92(11).
Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, RR. 5, 1101, 1212.
Trade Marks Act, R.S.C. 1970, c. T-10.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REVERSED:

- Life Underwriters Association of Canada v. Provincial Association of Quebec Life Underwriters*, [1989] 1 F.C. 570; (1988), 33 C.C.L.I. 62; 19 C.I.P.R. 261; 22 C.P.R. (3d) 1; 20 F.T.R. 274 (T.D.).

CONSIDERED:

- Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 405 (P.C.).

serait pas, en vertu de la Constitution, réservé exclusivement au pouvoir législatif habilité à réglementer la profession. Le fait de conférer et de détenir un titre professionnel peut faire partie de la réglementation de la profession, mais dans le sens restreint où cela est directement lié à l'exercice de la profession. Autrement, il s'agit d'un acte neutre qui n'est pas limité par le partage des pouvoirs. Les termes «au Canada» figurant dans la description contrôlée par l'appelante étaient suffisants pour la distinguer de la description mentionnée à l'article 335 de la *Loi sur les assurances* du Québec. On ne pouvait pas dire que le titre avait fait l'objet d'une réglementation professionnelle par une loi provinciale et qu'en conséquence, il échappait à la compétence fédérale.

Le juge Desjardins, J.C.A.: Le refus du procureur général du Québec d'acquiescer au jugement par consentement présenté par les parties empêchait la Cour d'intérioriser ce consentement, à supposer que le consentement des parties et de l'intervenant puisse régler un litige d'ordre constitutionnel, ce sur quoi on ne saurait se prononcer.

L'alinéa 2(e) est inconstitutionnel parce qu'il est réputé donner à l'appelante le pouvoir de conférer un titre professionnel. Le Parlement ne peut donner aux compagnies qu'il constitue le pouvoir de conférer un titre professionnel puisque ce pouvoir relève des provinces en matière de réglementation des professions. L'ajout des mots «au Canada» ne peut légitimer cette disposition sur le plan constitutionnel.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Code de procédure civile*, L.R.Q. chap. C-25, art. 95, 98, 99.
Loi constituant en corporation The Life Underwriters' Association of Canada, S.C. 1924, chap. 104, art. 2.
Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5] art. 91, 92(11).
Loi sur les assurances, L.R.Q. 1977, chap. A-32, art. 335.
Loi sur les compagnies, L.R.Q. 1977, chap. C-38.
Loi sur les marques de commerce, S.R.C. 1970, chap. T-10.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règles 5, 1101, 1212.

JURISPRUDENCE

DÉCISION INFIRMÉE:

- Association des Assureurs-vie du Canada c. Association provinciale des Assureurs-vie du Québec*, [1989] 1 C.F. 570; (1988), 33 C.C.L.I. 62; 19 C.I.P.R. 261; 22 C.P.R. (3d) 1; 20 F.T.R. 274 (1^{re} inst.).

DÉCISION EXAMINÉE:

- Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 405 (P.C.).

REFERRED TO:

Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons (1881), 7 App. Cas. 96 (P.C.); *John Deere Plow Company v. Wharton*, [1915] A.C. 330 (P.C.); *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91 (P.C.).

AUTHORS CITED

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: The Carswell Company Limited, 1985.

COUNSEL:

Roger T. Hughes, Q.C. and *Stephen M. Lane* for appellant.

Hugues G. Richard for respondent.

James M. Mabbutt, Q.C. for Attorney General of Canada.

Robert Monette for Attorney General of Quebec.

SOLICITORS:

Sim, Hughes, Dimock, Toronto, for appellant.

Leger, Robic & Richard, Montréal, for respondent.

Deputy Attorney General of Canada for Attorney General of Canada.

Bernard, Roy & Associés, Montréal, for Attorney General of Quebec.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

PRATTE J.A.: The parties to this appeal are two associations of life insurance agents. The respondent is a non-profit corporation created in 1962 under Part III of the Quebec *Companies Act*¹ and is made up of the insurance agents in that province. The appellant draws its members from all of Canada; it was incorporated in 1924 by a special Act of the federal Parliament [*An Act to incorporate The Life Underwriters' Association of Canada*]² which defined its objects and powers in section 2 as follows:

2. The objects and powers of the Association shall be to promote by all lawful means the proper and efficient practice of the business of life insurance within the Dominion of Canada; and for the said purpose,—

(a) To publish, distribute and sell pamphlets, periodicals, journals, books and other literature relating to the business of life insurance;

DÉCISIONS CITÉES:

Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons (1881), 7 App. Cas. 96 (P.C.); *John Deere Plow Company v. Wharton*, [1915] A.C. 330 (P.C.); *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91 (P.C.).

DOCTRINE

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: The Carswell Company Limited, 1985.

AVOCATS:

Roger T. Hughes, c.r. et *Stephen M. Lane* pour l'appelante.

Hugues G. Richard pour l'intimée.

James M. Mabbutt, c.r. pour le procureur général du Canada.

Robert Monette pour le procureur général du Québec.

PROCUREURS:

Sim, Hughes, Dimock, Toronto, pour l'appelante.

Leger, Robic & Richard, Montréal, pour l'intimée.

Le sous-procureur général du Canada pour le procureur général du Canada.

Bernard, Roy & Associés, Montréal, pour le procureur général du Québec.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE PRATTE, J.C.A.: Ce litige oppose deux associations d'agents d'assurance-vie. L'intimée est une société sans but lucratif créée en 1962 en vertu de la Partie III de la *Loi sur les compagnies* du Québec¹ qui groupe les agents d'assurance de cette province. L'appelante, elle, recrute ses membres dans tout le pays; elle a été constituée en corporation en 1924 par une loi spéciale du Parlement fédéral [*Loi constituant en corporation The Life Underwriters' Association of Canada*]² qui définit ainsi, à l'article 2, ses objets et pouvoirs:

2. Les objets et les pouvoirs de l'Association sont de favoriser, par tous les moyens légitimes, la pratique régulière et effective du commerce d'assurance-vie dans le Dominion du Canada; et à cette fin,

(a) de publier, distribuer et vendre des opuscules, revues, journaux, livres et autre littérature se rattachant au commerce d'assurance-vie;

¹ R.S.Q. 1977, c. C-38.

² S.C. 1924, c. 104.

¹ L.R.Q. 1977, chap. C-38.

² S.C. 1924, chap. 104.

- (b) To devote the funds of the Association to promoting the welfare of its members in such manner as the Association may decide;
- (c) To hold such examinations on the principles and practice of life insurance or general educational attainments, as may be found expedient;
- (d) To grant certificates of efficiency to its members;
- (e) To authorize the use by such of its members as it may designate of the title and description "Chartered Life Underwriter of Canada."

Since its creation the appellant has organized training courses for its members to improve their knowledge in the field of life insurance. To those it regards as sufficiently competent it issues the titles of "Chartered Life Underwriter" (abbreviated "C.L.U.") and "Assureur-vie agréé" (abbreviated "A.V.A."). It has even registered the initials C.L.U. (registration No. 335 823) and A.V.A. (registration No. 335 977) as certification marks pursuant to the *Trade Marks Act* [R.S.C. 1970, c. T-10].

On January 5, 1988 the appellant sued the respondent, alleging that the latter was about to organize training courses for its members and wished to confer on those who successfully completed the courses the right to use the titles "Chartered Life Underwriter" and "Assureur-vie agréé" and their abbreviations C.L.U. and A.V.A. In the appellant's submission, these actions were a source of confusion and infringed its rights. It accordingly applied for an injunction and other suitable relief.

In its defence the respondent argued that the appellant had no right to the titles and designations in question, and by a counterclaim asked the Court to order that the trade marks registered by the appellant be struck out and also to find that the appellant's enabling Act was unconstitutional and *ultra vires* the Parliament of Canada.

The Attorney General of Quebec was informed of the constitutional problem raised by the respondent and obtained leave from the Trial Division to intervene in the case.

Finally, the Trial Division dismissed the appellant's action [[1989] 1 F.C. 570] with costs and, ruling on the respondent's counterclaim, ordered that the appellant's trade marks be struck out and found paragraphs 2(c), (d), and (e) of the appel-

- (b) d'utiliser les fonds de l'Association pour favoriser le bien-être de ses membres de la manière que l'Association peut décider;
- (c) de faire subir les examens sur les principes et la pratique de l'assurance-vie, ou sur les connaissances générales, ainsi qu'il peut être jugé à propos;
- (d) d'accorder des certificats de compétence à ses membres;
- (e) d'autoriser ceux de ses membres qu'elle peut désigner à porter le titre et à avoir la qualité d'Assureur licencié en assurance-vie au Canada.

Depuis sa création, l'appelante a organisé des cours de formation pour ses membres destinés à augmenter leurs connaissances dans le domaine de l'assurance-vie. Elle décerne à ceux qu'elle juge suffisamment compétents les titres «*Chartered Life Underwriter*» (en abrégé C.L.U.) et «*Assureur-vie agréé*» (en abrégé A.V.A.). Elle a même enregistré les sigles C.L.U. (enregistrement n° 335 823) et A.V.A. (enregistrement n° 335 977) comme marques de certification en vertu de la *Loi sur les marques de commerce* [S.R.C. 1970, chap. T-10].

Le 5 janvier 1988, l'appelante a poursuivi l'intimée alléguant que celle-ci était sur le point d'organiser des cours de formation pour ses membres et voulait conférer à ceux-là qui les suivraient avec succès le droit d'utiliser les titres «*Chartered Life Underwriter*» et «*Assureur-vie agréé*» et leurs abréviations C.L.U. et A.V.A. Ces agissements, suivant l'appelante, étaient source de confusion et violaient ses droits. Elle demandait donc une injonction et d'autres redressements appropriés.

L'intimée plaida, en défense, que l'appelante n'avait aucun droit sur les titres et désignations en question et, par demande reconventionnelle, demanda à la Cour d'ordonner la radiation des marques de commerce enregistrées par l'appelante et, aussi, de déclarer que la Loi constitutive de l'appelante était inconstitutionnelle et *ultra vires* du Parlement du Canada.

Prévenu du problème constitutionnel que soulevait l'intimée, le procureur général du Québec obtint de la Section de première instance la permission d'intervenir dans le litige.

Finalement, la Section de première instance rejeta l'action de l'appelante [[1989] 1 C.F. 570] avec dépens et, statuant sur la demande reconventionnelle de l'intimée, ordonna la radiation des marques de commerce de l'appelante et déclara

lant's enabling Act to be unconstitutional on the ground that the powers conferred by those paragraphs fall within the exclusive jurisdiction of the provinces over education and regulation of the professions.

The appellant appealed from this decision; the respondent appealed the part of the decision that dismissed its argument that all of the appellant's enabling Act should be invalidated.

The appeal was about to be heard when the appellant and the respondent notified the Registry that they had arrived at a compromise terminating the action. One of the conditions of that compromise to which the Attorney General of Quebec did not agree, was that the Court would render a judgment allowing the appellant's appeal in part by replacing the finding that paragraphs 2(c), (d) and (e) of the appellant's enabling Act was unconstitutional by a finding that that provision was constitutional; the trial judgment would be affirmed in all other respects.

The parties were told that the appeal would still be heard on the day appointed, because it was not clear that in these circumstances the Court would agree to substitute a finding of constitutionality for the finding of unconstitutionality made by the Trial Judge.

At the hearing counsel for the appellant first contented that the Court could rely simply on the consent by the appellant and the respondent in making the judgment to which they had agreed. He then sought to show that, contrary to what the Trial Judge held, paragraphs 2(c), (d) and (e) of the appellant's enabling Act were validly enacted. Counsel for the Attorney General of Canada, who had taken advantage of Rule 1101 of the *Federal Court Rules*, also supported this latter point of view which counsel for the Attorney General of Quebec was the only one to contest. Counsel for the respondent took no part in the argument, simply stating that he did not intend to proceed with his cross-appeal.

The appellant's argument that, in view of the compromise reached between it and the respondent, the Court must necessarily render the judgment on which they were agreed I think must be

inconstitutionnels les alinéas 2(c), (d) et (e) de la Loi constitutive de l'appelante au motif que les pouvoirs conférés par ces alinéas relèvent de la compétence exclusive des provinces en matière d'éducation et de réglementation des professions.

L'appelante interjeta appel de cette décision; l'intimée, elle, fit appel de cette partie de la décision qui avait rejeté sa prétention que toute la Loi constitutive de l'appelante devait être invalidée.

L'appel était sur le point d'être entendu lorsque l'appelante et l'intimée prévinrent le greffe qu'elles en étaient arrivées à un compromis mettant fin au litige. L'une des conditions de ce compromis, auquel n'avait pas acquiescé le procureur général du Québec, était que la Cour devait rendre un jugement accueillant en partie l'appel de l'appelante en remplaçant la déclaration d'inconstitutionnalité des alinéas 2(c), (d) et (e) de la Loi constitutive de l'appelante par une déclaration affirmant la constitutionnalité de ces dispositions; le jugement de première instance devait, à tous autres égards, être confirmé.

On fit savoir aux intéressés que l'appel serait quand même entendu au jour fixé parce qu'il n'était pas certain que la Cour accepte, dans ces circonstances, de substituer une déclaration de constitutionnalité à la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée par le premier juge.

À l'audience, l'avocat de l'appelante a d'abord soutenu que la Cour pouvait se fonder sur les seuls consentements de l'appelante et de l'intimée pour prononcer le jugement dont elles ont convenu. Il s'est ensuite appliqué à démontrer que, contrairement à ce qu'a décidé le premier juge, les alinéas 2(c), (d) et (e) de la Loi constitutive de l'appelante ont été valablement édictés. L'avocat du procureur général du Canada, qui s'était prévalu de la Règle 1101 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663], a soutenu lui aussi ce dernier point de vue que l'avocat du procureur général du Québec a été seul à contester. L'avocat de l'intimée, en effet, ne prit aucune part aux débats se contentant d'affirmer qu'il n'entendait pas poursuivre son contre-appel.

La prétention de l'appelante à l'effet que la Cour doit nécessairement, vu le compromis intervenu entre elle et l'intimée, prononcer le jugement dont elles ont convenu me paraît devoir être rejete-

dismissed. It is true that Rule 1212 of the *Federal Court Rules*³ authorizes the Court to amend a judgment which has been appealed based simply on the consent of the parties. However, I do not think that the Court can use this rule as a basis for making a finding regarding the constitutionality of a statute. The constitutionality of legislation, whether public or private, does not depend on the wishes of parties and compromises they may make.

The Court must accordingly consider the constitutionality of paragraphs 2(c), (d) and (e), which the Trial Judge found to be invalid. The text of this provision, I repeat, is as follows:

2. The objects and powers of the Association shall be to promote by all lawful means the proper and efficient practice of the business of life insurance within the Dominion of Canada; and for the said purpose,—

(c) to hold such examinations on the principles and practice of life insurance or general educational attainments as may be found expedient;

(d) to grant certificates of efficiency to its members;

(e) to authorize the use by such of its members as it may designate of the title and description "Chartered Life Underwriter of Canada".

It is now well established that while, under subsection 92(11) of the *Constitution Act, 1867* [30 & 30 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982, 1982, c. 11* (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982, Item 1*] [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]], the provinces have the exclusive power to create "companies with provincial objects", the federal Parliament may nevertheless create companies that carry on their activities in more than one province (and which because of that are not created for "provincial objects"), even though those activities are such that regulation of them is

³ *Rule 1212*. A respondent may consent to the reversal or variation of the judgment appealed against by giving to the appellant a notice stating that he consents to the reversal or variation of the judgment in the manner therein indicated, and thereupon the Court shall, upon the application of the appellant, pronounce judgment in accordance with the notice as a matter of course if the resultant judgment is one that would have been given on consent.

tée. Il est vrai que la Règle 1212 des *Règles de la Cour fédérale*³ autorise la Cour à modifier un jugement porté en appel en se fondant sur le seul consentement des parties. Mais je ne crois pas que la Cour puisse s'autoriser de cette règle pour faire une déclaration relative à la constitutionnalité d'une loi. La constitutionnalité des lois, qu'il s'agisse de lois publiques ou privées, ne dépend pas de la volonté des plaideurs et des compromis qu'ils peuvent faire.

Il faut donc s'interroger sur la constitutionnalité des alinéas 2(c), (d) et (e) que le premier juge a déclarés invalides. Le texte de ces dispositions, je le rappelle, est le suivant:

2. Les objets et les pouvoirs de l'Association sont de favoriser, par tous les moyens légitimes, la pratique régulière et effective du commerce d'assurance-vie dans le Dominion du Canada; et à cette fin,

(c) de faire subir les examens sur les principes et la pratique de l'assurance-vie, ou sur les connaissances générales, ainsi qu'il peut être jugé à propos;

(d) d'accorder des certificats de compétence à ses membres;

(e) d'autoriser ceux de ses membres qu'elle peut désigner à porter le titre et à avoir la qualité d'«Assureur licencié en assurance-vie au Canada».

Il est maintenant bien établi que si les provinces ont le pouvoir exclusif, en vertu du paragraphe 92(11) de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11* (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982, n° 1*] [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]], de créer «des compagnies pour des objets provinciaux», le Parlement fédéral peut néanmoins créer des sociétés devant exercer leurs activités dans plus d'une province (et qui, à cause de cela, ne sont pas constituées pour des «objets provinciaux») même si ces activités sont

³ *Règle 1212*. Un intimé peut consentir à ce que le jugement porté en appel soit infirmé ou modifié en donnant à l'appelant un avis indiquant qu'il consent à ce que le jugement soit infirmé ou modifié de la manière y indiquée, et la Cour doit ensuite, à la demande de l'appelant, rendre jugement en conformité de l'avis à condition que ledit jugement en soit un qui puisse être prononcé du consentement mutuel des parties.

exclusively a matter for the provinces.⁴ It therefore follows that the constitutionality of legislation adopted by the federal Parliament cannot be challenged solely on the ground that that legislation gives a company created by it the power to carry on an activity which is to be regulated by the provinces.

It seems clear from reading section 2 of the appellant's enabling Act in light of these rules that the Trial Judge was wrong to find that paragraphs 2(c) and (d) were unconstitutional. The only objection that can be made to these two paragraphs is that they authorize the appellant to carry on activities the regulation of which is exclusively a matter for the provinces. As I have just said, that is not a ground of unconstitutionality.

However, the same is not true for paragraph 2(e), which gives the appellant the power

2. ...

(e) To authorize the use by such of its members as it may designate of the title and description "Chartered Life Underwriter of Canada."

This provision does not authorize the appellant to carry on an activity; it gives it the power to confer on certain of its members the right to use the title "Chartered Life Underwriter of Canada". I think it is clear that Parliament cannot give a company the power to confer on its members a right which it could not confer on them itself. Except in matters that are within its jurisdiction,⁵ Parliament does not have the power to legislate to give persons the right to bear or use a title, whether professional or otherwise. Any regulation of this matter is within the field of civil rights; it is, because of that, within the exclusive jurisdiction of the provinces. The federal Parliament therefore cannot confer on the appellant the power to give its members the

⁴ See as to this *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96 (P.C.) at p. 116; *John Deere Plow Company v. Wharton*, [1915] A.C. 330 (P.C.), at p. 340; *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91 (P.C.) at p. 115.

See also Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed., at pp. 511 *et seq.*

⁵ For example, it can certainly give the companies it creates names and may legislate in this regard.

telles que leur réglementation relève de la compétence exclusive des provinces⁴. Il s'ensuit donc qu'on ne peut contester la constitutionnalité d'une disposition législative adoptée par le Parlement fédéral au seul motif que cette disposition confère à une société qu'il a créée le pouvoir d'exercer une activité dont la réglementation relève des provinces.

Si on lit l'article 2 de la Loi constitutive de l'appelante à la lumière de ces principes, il m'apparaît clair que le juge de première instance a eu tort de juger que les alinéas 2(c) et (d) étaient inconstitutionnels. Le seul reproche que l'on puisse faire à ces deux alinéas, c'est qu'ils autorisent l'appelante à exercer des activités dont la réglementation relève de la compétence exclusive des provinces. Or, je viens de le dire, ce n'est pas là un motif d'inconstitutionnalité.

Il en va différemment, cependant, de l'alinéa 2(e) qui confère à l'appelante le pouvoir

2. ...

(e) d'autoriser ceux de ses membres qu'elle peut désigner à porter le titre et à avoir la qualité d'«Assureur licencié en assurance-vie au Canada».

Ce texte n'autorise pas l'appelante à exercer une activité; il lui accorde le pouvoir de conférer à certains de ses membres le droit de porter le titre d'«Assureur licencié en assurance-vie au Canada». Il me paraît certain que le Parlement ne peut donner à une société le pouvoir de conférer à ses membres un droit qu'il ne pourrait pas lui-même leur conférer. Or, le Parlement n'a pas, sauf dans les matières qui relèvent de sa compétence⁵, le pouvoir de légiférer pour accorder à des personnes le droit de porter ou d'utiliser un titre, qu'il s'agisse d'un titre professionnel ou autre. Toute réglementation sur ce sujet relève du domaine des droits civils; elle est, à cause de cela, de la compétence exclusive des provinces. Le Parlement fédéral ne pouvait donc conférer à l'appelante le pou-

⁴ Voir à ce sujet: *Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96 (P.C.), à la p. 116; *John Deere Plow Company v. Wharton*, [1915] A.C. 330 (P.C.), à la p. 340; *Great West Saddlery Co. v. The King*, [1921] 2 A.C. 91 (P.C.), à la p. 115.

Voir aussi: Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2^e éd., p. 511 et suivantes.

⁵ Par exemple, il peut certainement donner des noms aux sociétés qu'il crée et peut légiférer à ce sujet.

right to use the title of Chartered Life Underwriter because it could not itself give them that right.

The Trial Judge was therefore right in finding that paragraph 2(e) was unconstitutional, and it thus seems impossible to give effect to the compromise reached between the parties in full. I would accordingly allow the respondent's appeal in part only and would vary the judgment of the Trial Division by replacing paragraphs 3 and 4 with the following paragraph:

The Court finds that s. 2(e) of the *Act to incorporate The Life Underwriters' Association of Canada* (14-15 George V, c. 104) is unconstitutional and *ultra vires* the Parliament of Canada.

I would further order the appellant to pay all the respondent's costs, both at trial and on appeal, and in accordance with the agreement by the parties I would set the amount of these costs at \$75,000.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

MARCEAU J.A. (dissenting in part): I readily agree with my colleague, Mr. Justice Pratte, on the preliminary issue of the declaration by consent, but unfortunately I am unable to accept his point of view on the substantive question of constitutionality.

1. My position on the preliminary issue is straightforward and can be quickly put. There is no doubt of the principle, in our adversary system of justice, that the litigants themselves are in a large measure masters of the course of action they pursue, and in matters where common ground can be achieved between them, the courts stand ready to give effect to their consent. However, this principle, in my view, does not go so far as allowing the parties to an appeal to vary or reverse, by common accord, a judicial declaration concerning the constitutional validity of a legislative enactment, any more than such a declaration could issue at first instance, were it supported by no more than the

voir d'accorder à ses membres le droit d'utiliser le titre d'assureur licencié en assurance-vie parce qu'il ne pouvait lui-même leur accorder ce droit.

a Le premier juge a donc eu raison de juger que l'alinéa 2(e) était inconstitutionnel et, en conséquence, il me semble impossible de donner intégralement effet au compromis intervenu entre les parties. J'accueillerais donc l'appel de l'intimée en partie seulement et je modifierais le jugement de la Section de première instance en y remplaçant les paragraphes 3 et 4 par le paragraphe suivant:

c La Cour déclare que l'alinéa 2(e) de la *Loi constituant en corporation The Life Underwriters' Association of Canada* (14-15 George V, chapitre 104) est inconstitutionnel et *ultra vires* du Parlement du Canada.

d De plus, j'ordonnerais à l'appelante de payer tous les frais de l'intimée, tant en première instance qu'en appel, et, suivant l'entente des parties, je fixerais le montant de ces frais à 75 000 \$.

* * *

e

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

f LE JUGE MARCEAU, J.C.A. (dissent en partie): Je suis tout à fait d'accord avec mon collègue le juge Pratte sur la question préliminaire du jugement déclaratoire par consentement mais malheureusement, je ne peux souscrire à son point de vue sur la question fondamentale de la constitutionnalité.

g 1. Ma position sur la question préliminaire est simple et peut se résumer en quelques mots. Dans notre système judiciaire contradictoire, il ne fait aucun doute que les parties elles-mêmes sont dans une grande mesure maîtres de la ligne de conduite qu'elles suivent, et dans les cas où elles peuvent en arriver à un accord, les tribunaux sont disposés à donner suite à leur consentement. Mais à mon avis, ce principe n'a pas une portée telle qu'il permettrait aux parties à un appel de modifier ou d'infirmar, d'un commun accord, un jugement déclaratoire concernant la constitutionnalité d'une disposition législative, pas plus qu'un tel jugement déclaratoire ne pourrait être prononcé de prime abord, s'il n'était appuyé que par le consentement

consent of the litigants. Rule 1212 of the Rules of the Court has no application.⁶

I add that I would hold the same view even if the order proposed by the parties, disposing of the constitutional issue, had the blessing of all the Attorneys General who had chosen to take part in the dispute. Although an Attorney General enjoys a special status as guardian of the public interest, that status does obviously not supersede the role exclusively assigned to courts to decide, in binding terms, what are the limits of the legislative powers of either order of government.

2. The constitutional issue is more complex, but I think I can explain my dissent from the position adopted by my colleague without extensive developments, since our views in fact concur to a fairly good extent.

The federal competence to incorporate companies and fix their powers has long been established and I know of no leading authorities supporting a restriction to that competence based on the objects of the company being incorporated. It is clear, however, that such an authority to incorporate does not include authority to regulate the exercise of powers granted by incorporation. Bearing in mind these two basic propositions, I fail to see how any of the provisions contained in paragraphs (c), (d) or (e) of section 2 of this Act incorporating The Life Underwriters Association of Canada, S.C. 1924, c. 104,⁷ which provisions granted the corporation certain specific powers, could be said to have been *ultra vires* Parliament.

⁶ I reproduce the rule for convenience:

Rule 1212. A respondent may consent to the reversal or variation of the judgment appealed against by giving to the appellant a notice stating that he consents to the reversal or variation of the judgment in the manner therein indicated, and thereupon the Court shall, upon the application of the appellant, pronounce judgment in accordance with the notice as a matter of course if the resultant judgment is one that would have been given on consent.

⁷ For convenience, I reproduce again section 2 of this Act:

2. The objects and powers of the Association shall be to promote by all lawful means the proper and efficient practice of the business of life insurance within the Dominion of Canada; and for the said purpose,—

(Continued on next page)

des parties. La Règle 1212 des Règles de la Cour ne s'applique pas⁶.

J'ajoute que j'adopterais le même point de vue même si tous les procureurs généraux qui ont choisi de prendre part au conflit donnaient leur assentiment à l'ordonnance proposée par les parties aux fins de trancher la question constitutionnelle. Même si un procureur général jouit du statut particulier de gardien de l'intérêt public, ce statut ne remplace évidemment pas le rôle assigné exclusivement aux tribunaux qui doivent décider, de façon exécutoire, quelles sont les limites des pouvoirs législatifs de l'un ou l'autre palier de gouvernement.

2. La question constitutionnelle est plus complexe mais je pense pouvoir expliquer brièvement ma dissidence eu égard au point de vue adopté par mon collègue, puisque nos points de vue convergent en grande partie.

La compétence du gouvernement fédéral pour constituer les compagnies et déterminer leurs pouvoirs est reconnue depuis longtemps et je ne connais aucune autorité importante qui préconise des restrictions à cette compétence en se fondant sur les objets de la compagnie qui est constituée. Mais il est clair qu'un tel pouvoir de constituer une personne morale n'inclut pas celui de réglementer l'exercice des pouvoirs conférés par la constitution. Compte tenu de ces deux principes de base, je ne vois pas comment on pourrait prétendre que l'une ou l'autre des dispositions contenues aux alinéas (c), (d) ou (e) de l'article 2 de cette Loi constituant en corporation The Life Underwriters Association of Canada, S.C. 1924, chap. 104⁷, dispositions qui conféraient à la corporation certains pouvoirs déterminés, est inconstitutionnelle.

⁶ Je reproduis cette règle pour des raisons de commodité:

Règle 1212. Un intimé peut consentir à ce que le jugement porté en appel soit infirmé ou modifié en donnant à l'appellant un avis indiquant qu'il consent à ce que le jugement soit infirmé ou modifié de la manière y indiquée, et la Cour doit ensuite, à la demande de l'appellant, rendre jugement en conformité de l'avis à condition que ledit jugement en soit un qui puisse être prononcé du consentement mutuel des parties.

⁷ Pour des raisons pratiques, je reproduis à nouveau l'article 2 de cette Loi:

2. Les objets et les pouvoirs de l'Association sont de favoriser, par tous les moyens légitimes, la pratique régulière et effective du commerce d'assurance-vie dans le Dominion du Canada; et à cette fin,

(Suite à la page suivante)

It is argued against the validity of paragraph 2(e) that the regulation of professions is the exclusive domain of the provinces. But the Act does not purport to regulate a profession. The designations conferred through paragraph 2(e) impose no obligations nor do they create any immunities from provincial laws. If anything, they might be seen as creating "civil rights of a novel character", the right to a title, comparable to the rights created by a national trade mark established by an Act of Parliament to be applied to a commodity so as to attest the conformity of that commodity to a certain standard defined by the Act. But the Judicial Committee of the Privy Council in *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 405, has determined that that is not in itself beyond the competence of Parliament.

I do not see why the mere conferring of a title would, under the Constitution, be reserved exclusively to the legislative power having authority to regulate the profession to which the title could be somehow related. To be called professional, it seems to me, a title, like a certificate, must be directly linked to the exercise of the profession; it must have consequences as to the right and ability of its holder to practice the profession. The conferring and holding of a professional title in that sense may, of course, be part of the regulation of the profession, but otherwise the conferring and holding of a title is a neutral act, it seems to me, unconstrained by the division of powers. Any goodwill or economic influence generated by such conferral would accrue solely through the efforts of the Association and its members and would, in no way, be attributed to the state of the legislation.

(Continued from previous page)

- (a) To publish, distribute and sell pamphlets, periodicals, journals, books and other literature relating to the business of life insurance;
- (b) To devote the funds of the Association to promoting the welfare of its members in such manner as the Association may decide;
- (c) To hold such examinations on the principles and practice of life insurance or general educational attainments, as may be found expedient;
- (d) To grant certificates of efficiency to its members;
- (e) To authorize the use by such of its members as it may designate of the title and description "Chartered Life Underwriter of Canada."

On conteste la validité de l'alinéa 2(e) en disant que la réglementation des professions relève du domaine exclusif des provinces. Mais la Loi ne vise pas à réglementer une profession. Les désignations conférées par l'alinéa 2(e) n'imposent aucune obligation ni ne créent une immunité contre les lois provinciales. On pourrait peut-être au plus considérer qu'elles créent [TRADUCTION] «des droits civils d'un caractère nouveau», le droit à un titre, comparable aux droits créés par une marque de commerce nationale établie par une loi du Parlement applicable à un produit de façon à attester la conformité de ce produit à un certain critère défini par la Loi. Mais dans l'arrêt *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 405, le Comité judiciaire du Conseil privé a statué qu'en soi, cela n'excède pas la compétence du Parlement.

Je ne vois pas pourquoi le simple fait de conférer un titre serait, en vertu de la constitution, réservé exclusivement au pouvoir législatif habilité à réglementer la profession auquel le titre pourrait de quelque façon être relié. Pour être qualifié de professionnel, un titre, tel un certificat, doit, me semble-t-il, être directement lié à l'exercice de la profession; il doit avoir des conséquences quant au droit et à la capacité de son titulaire de pratiquer la profession. Le fait de conférer et de détenir un titre professionnel en ce sens peut, bien sûr, faire partie de la réglementation de la profession mais autrement, il s'agit d'un acte neutre qui, me semble-t-il, n'est pas limité par le partage des pouvoirs. L'achalandage ou l'influence économique générés par l'octroi d'un tel titre ne serait dû qu'aux efforts de l'Association et de ses membres et non à l'état de la législation.

(Suite de la page précédente)

- (a) de publier, distribuer et vendre des opuscules, revues, journaux, livres et autre littérature se rattachant au commerce d'assurance-vie;
- (b) d'utiliser les fonds de l'Association pour favoriser le bien-être de ses membres de la manière que l'Association peut décider;
- (c) de faire subir les examens sur les principes et la pratique de l'assurance-vie, ou sur les connaissances générales, ainsi qu'il peut être jugé à propos;
- (d) d'accorder des certificats de compétence à ses membres;
- (e) d'autoriser ceux de ses membres qu'elle peut désigner à porter le titre et à avoir la qualité d'«Assureur licencié en assurance-vie au Canada».

But could it not be said that a title may be made a matter of professional regulation by provincial legislation, and thereby taken beyond the control and even reach of any federal institution? It would not be correct, I think, to say that this is what happened here, the words "of Canada" in the designation controlled by the national association being sufficient to distinguish it from the designation referred to in section 335 of *An Act respecting Insurance* of Quebec.⁸ But, in any event, even if it could be possible to attach to the provincial legislation the effect of prohibiting within the province the use of the title while practising the profession, the corporate integrity of the federal institution with all its powers, and the constitutional validity of its incorporating statute, would remain intact.

In my view, the declaration in the judgment of first instance that paragraphs 2(c), (d) and (e) of *An Act to incorporate The Life Underwriters' Association of Canada* are *ultra vires* Parliament is ill-founded and ought to be quashed.

* * *

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

DESJARDINS J.A.: The Senior Prothonotary granted the Attorney General of Quebec the right to intervene before the Trial Judge and make submissions regarding constitutionality at the hearing of the above case, pursuant to section 5 of the *Federal Court Rules* and articles 95, 98 and 99 of the *Quebec Code of Civil Procedure*; the intervention procedure, determined by analogy

⁸ Section 335 of *An Act respecting Insurance*, R.S.Q. 1977, c. A-32, reads thus:

335. Whoever has the right to the title of insurance agent may also, where such is the case, have the right to the following titles:

- (a) life insurer;
- (b) chartered life insurer (C.L.U.) or "assureur-vie agréé" (A.V.A.), with the approval of the Provincial Life Insurers Association of Québec and in accordance with the rules of that Association;
- (c) life insurance broker, if he represents more than one life insurance company;
- (d) insurance broker, if he represents more than one damage insurance company;
- (e) any title to which he is authorized under the insurance Brokers Act (chapter C-74).

Mais ne pourrait-on pas dire qu'un titre peut faire l'objet d'une réglementation professionnelle par une loi provinciale et échapper ainsi au contrôle et même être hors de portée d'une institution fédérale? Il ne serait pas exact, je pense, de dire que c'est ce qui est arrivé en l'espèce, les termes «au Canada» figurant dans la désignation contrôlée par l'association nationale, étant suffisants pour la distinguer de la désignation mentionnée à l'article 335 de la *Loi sur les assurances* du Québec⁸. Mais quoi qu'il en soit, même s'il était possible que la législation provinciale ait pour effet d'interdire à quiconque dans la province d'utiliser le titre alors qu'il pratique la profession, l'intégrité de l'institution fédérale en tant que personne morale ainsi que tous ses pouvoirs et la validité constitutionnelle de sa loi constitutive demeureraient intacts.

À mon avis, la partie du jugement de première instance déclarant que les alinéas 2(c), (d) et (e) de la *Loi constituant en corporation The Life Underwriters' Association of Canada* sont inconstitutionnels est mal fondée et devrait être annulée.

* * *

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Le protonotaire-chef a accordé au procureur général du Québec le droit d'intervenir devant le juge de première instance et de faire des représentations d'ordre constitutionnel lors de l'audition de la cause en titre en application de l'article 5 des *Règles de la Cour fédérale* et des articles 95, 98 et 99 du *Code de procédure civile* du Québec; les modalités d'inter-

⁸ L'article 335 de la *Loi sur les assurances* du Québec, L.R.Q. 1977, chap. A-32, est ainsi conçu:

335. Quiconque a droit au titre d'agent d'assurance peut, le cas échéant, avoir également droit aux titres suivants:

- a) assureur-vie;
- b) assureur-vie agréé (A.V.A.) ou «chartered life insurer» (C.L.U.), moyennant l'agrément de l'Association provinciale des assureurs-vie du Québec et conformément aux statuts de cette association;
- c) courtier d'assurance-vie, s'il représente plus d'une compagnie d'assurance sur la vie;
- d) courtier d'assurance, s'il représente plus d'une compagnie d'assurance de dommages;
- e) tout titre auquel lui donne droit la Loi des courtiers d'assurances (chapitre C-74).

with Rule 1010 of the *Federal Court Rules*, was that the intervener should limit himself “solely to legal arguments at the close of the hearing, subject to his rights in connection with facts that may be disclosed and that may concern the Attorney General or the Minister”.

Though this does not make the Attorney General of Quebec’s status equivalent to that of a party, he remains guardian of the public interest. His refusal to acquiesce in the consent judgment submitted by the parties, because of the constitutional position taken by them, prevents this Court from approving that consent—assuming that the parties’ and the intervenor’s consent can resolve a point of constitutional law, as to which I express no opinion. On this first point, I agree with my colleagues.

On the second point, I concur in the result with Pratte J.A. Paragraph 2(e) of the *Act to incorporate The Life Underwriters’ Association of Canada*⁹ gives the appellant the right to authorize “the use by such of its members . . . of the title and description Chartered Life Underwriter of Canada” (“à porter le titre et à avoir la qualité d’assureur licencié en assurance-vie du Canada”). The appellant in fact awards the titles “assureur-vie agréé” (A.V.A.) and “Chartered Life Under-

vention, déterminées par analogie avec la Règle 1010 des *Règles de la Cour fédérale*, étant que l’intervenant s’en tienne «aux seuls arguments légaux à la fin de l’audition, sous réserve de ses droits quant à des faits qui seraient révélés et qui mettraient en cause le Procureur général ou le Ministre».

Même si le statut du procureur général du Québec n’équivaut pas pour autant à celui de partie, son rôle demeure celui de gardien de l’intérêt public. Son refus d’acquiescer au jugement de consentement présenté par les parties, à cause de la position constitutionnelle qu’elles adoptent, empêche cette Cour d’entériner ce consentement à supposer qu’un consentement des parties et de l’intervenant soit possible pour régler un litige d’ordre constitutionnel,—ce sur quoi je ne me prononce pas. Sur ce premier point, je suis d’accord avec mes deux collègues.

Sur le deuxième point, je souscris à la conclusion à laquelle en arrive le juge d’appel Pratte. L’alinéa 2(e) de la *Loi constituant en corporation The Life Underwriters’ Association of Canada*⁹ donne à l’appelante le droit d’autoriser ceux de ses membres qu’elle désigne «à porter le titre et à avoir la qualité d’Assureur licencié en assurance-vie au Canada»: («the use by such of its members . . . of the title and description «Chartered Life Underwriter of Canada»). L’appelante dispense de fait

⁹ S.C. 1924, c. 104. The complete section 2 reads as follows:

2. The objects and powers of the Association shall be to promote by all lawful means the proper and efficient practice of the business of life insurance within the Dominion of Canada; and for the said purpose,—

- (a) To publish, distribute and sell pamphlets, periodicals, journals, books and other literature relating to the business of life insurance;
- (b) To devote the funds of the Association to promoting the welfare of its members in such manner as the Association may decide;
- (c) To hold such examinations on the principles and practice of life insurance or general educational attainments, as may be found expedient;
- (d) To grant certificates of efficiency to its members;
- (e) To authorize the use by such of its members as it may designate of the title and description “Chartered Life Underwriter of Canada.”

⁹ S.C. 1924, chap. 104. L’article 2 en son entier se lit comme suit:

2. Les objets et les pouvoirs de l’Association sont de favoriser, par tous les moyens légitimes, la pratique régulière et effective du commerce d’assurance-vie dans le Dominion du Canada; et à cette fin,

- (a) de publier, distribuer et vendre des opuscules, revues, journaux, livres et autre littérature se rattachant au commerce d’assurance-vie;
- (b) d’utiliser les fonds de l’Association pour favoriser le bien-être de ses membres de la manière que l’Association peut décider;
- (c) de faire subir les examens sur les principes et la pratique de l’assurance-vie, ou sur les connaissances générales, ainsi qu’il peut être jugé à propos;
- (d) d’accorder des certificats de compétence à ses membres;
- (e) d’autoriser ceux de ses membres qu’elle peut désigner à porter le titre et à avoir la qualité d’«Assureur licencié en assurance-vie au Canada».

writer" (C.L.U.).¹⁰ The title is thus a professional one which complements the certificate of competence. The addition of the words "of Canada" ("*au Canada*") does not alter the classification of this legislation in any way and cannot give it constitutional legitimacy.

Federal jurisdiction over the powers Parliament can confer on the companies created by it stops where the field of provincial jurisdiction begins. The Canadian Parliament may incorporate companies having purposes other than "provincial" ones,¹¹ but it cannot give them the power to confer a professional title, as this power is part of the provincial jurisdiction over regulation of the professions.

I would dispose of the appeal in the manner suggested by Pratte J.A.

les titres «assureur-vie agréé» (A.V.A.) et «*Chartered Life Underwriter*» (C.L.U.)¹⁰. Il s'agit par conséquent d'un titre professionnel qui s'ajoute au certificat de compétence. L'ajout des mots «au Canada» («*of Canada*») ne change rien à la qualification de cette disposition législative et ne peut la légitimer sur le plan constitutionnel.

La compétence fédérale relative aux pouvoirs que le Parlement peut conférer aux compagnies constituées par lui s'arrête là où commence le champ de juridiction provinciale. Le Parlement canadien peut constituer en corporation des compagnies qui poursuivent des objets autres que «provinciaux»¹¹, mais il ne peut leur donner le pouvoir de conférer un titre professionnel, ce pouvoir relevant de la juridiction provinciale en matière de réglementation des professions.

Je disposerais de l'appel de la manière suggérée par le juge d'appel Pratte.

¹⁰ Appeal case, p. 2217. See also p. 2249.

¹¹ *Constitution Act, 1867*, R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5, subsection 92(11) and section 91, preamble.

¹⁰ Dossier d'appel à la p. 2217. Voir également p. 2249.

¹¹ *Loi constitutionnelle de 1867*, L.R.C. (1985), appendice II, n° 5, paragraphe 92(11) et article 91, paragraphe introductif.