

KP Pacific Holdings Ltd. *Appellant*

v.

Guardian Insurance Company of Canada, Canadian Northern Shield Insurance Company, AXA Pacific Insurance, General Accident Insurance Company of Canada and Sovereign General Insurance Co. *Respondents*

INDEXED AS: KP PACIFIC HOLDINGS LTD. v. GUARDIAN INSURANCE CO. OF CANADA

Neutral citation: 2003 SCC 25.

File No.: 28815.

2003: February 18; 2003: May 1.

Present: McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel and Deschamps JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

Insurance — All-risks policy — Limitation period — Insured claiming for fire damage under all-risks policy — Part 5 (Fire Provisions) of British Columbia Insurance Act providing shorter limitation period than Part 2 (General Provisions) — Which part of Insurance Act, and by extension, which limitation period applicable? — Insurance Act, R.S.B.C. 1996, c. 226, Part 2, Part 5, s. 119.

The insured claimed for loss by fire under its all-risks insurance policy. The claim was made more than one year after the loss occurred but within one year of filing proof of loss. The insurer took the position that the claim could not proceed on the ground that the applicable limitation period is one year from the date of the loss, according to Part 5 — the Fire Insurance Part — of the B.C. *Insurance Act*. At trial, the insured contended that its all-risks policy fell instead under the general provisions of Part 2, where the limitation period is one year from filing proof of loss. The trial judge held that the policy fell within Part 5 of the Act and dismissed the insured's claim. The Court of Appeal upheld the judgment.

KP Pacific Holdings Ltd. *Appelante*

c.

Compagnie d'assurance Guardian du Canada, Compagnie d'assurance Le Bouclier du Nord canadien, AXA Pacifique Compagnie d'assurance, General Accident, Compagnie d'assurance du Canada et La Souveraine, Compagnie d'assurance générale *Intimées*

RÉPERTORIÉ : KP PACIFIC HOLDINGS LTD. c. CIE D'ASSURANCE GUARDIAN DU CANADA

Référence neutre : 2003 CSC 25.

N° du greffe : 28815.

2003 : 18 février; 2003 : 1^{er} mai

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel et Deschamps.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Assurance — Polices tous risques — Délai de prescription — Assuré demandant une indemnisation en vertu de sa police tous risques pour les dommages causés par un incendie — Partie 5 (Assurance incendie) de l'Insurance Act de la Colombie-Britannique fixant un délai de prescription plus court que la partie 2 (Dispositions générales) — Quelle partie de l'Insurance Act et, conséquemment, quel délai de prescription sont applicables? — Insurance Act, R.S.B.C. 1996, ch. 226, partie 2, partie 5, art. 119.

L'assurée a présenté une demande afin d'être indemnisée en vertu de sa police d'assurance tous risques à la suite d'un incendie. Elle a présenté cette demande plus d'un an après le sinistre, mais moins d'un an après le dépôt de la preuve de sinistre. L'assureur a soutenu que la demande ne pouvait être entendue au motif que le délai de prescription applicable était de un an à compter de la date du sinistre, selon la partie 5 de l'*Insurance Act* de la Colombie-britannique (la « Loi »). À l'instruction, l'assurée a fait valoir que sa police tous risques relevait plutôt des dispositions générales de la partie 2, qui prévoit un délai de prescription de un an à compter de la présentation de la preuve de sinistre. Le juge de première instance a statué que la police relevait de la partie 5 de la Loi et a rejeté la demande de l'assurée. La Cour d'appel a confirmé cette décision.

Held: The appeal should be allowed. The limitation period in Part 2 is applicable and the insured's claim is not statute-barred.

Neither the language of s. 119 in Part 5 nor the history of that provision supported the conclusion that the Legislature intended a multi-risk policy to fall within Part 5. Such policies cannot be shoehorned into that Part without contrived reconstruction and anomalous consequences. Section 119, despite its alterations, is based on the outmoded paradigm of discrete categories of insurance policies and is incapable of coherently addressing the modern multi-peril policy. Since the insured's policy does not fit into a specific category, it is governed by Part 2. Part 2, however, does not represent an ideal solution for multi-risk comprehensive policies and it would be highly salutary for the Legislature to amend the Act and to provide specifically for such policies. The fact that the contract of insurance specifies a limitation period of one year from loss did not oust the longer limitation period in Part 2 because s. 3(a) of the Act does not permit the insurer to substitute contractually harsher terms than those provided in Part 2.

Cases Cited

Referred to: *Dressew Supply Ltd. v. Laurentian Pacific Insurance Co.* (1991), 57 B.C.L.R. (2d) 198; *Churchland v. Gore Mutual Insurance Co.* (2001), 92 B.C.L.R. (3d) 1, 2001 BCCA 470.

Statutes and Regulations Cited

Insurance Act, R.S.B.C. 1996, c. 226, ss. 3(a), 119, statutory condition 14.
Insurance Act, S.B.C. 1925, c. 20, s. 2 "fire insurance".
Insurance Act Amendment Act, 1935, S.B.C. 1935, c. 38, s. 2 "fire insurance".
Insurance Act Amendment Act, 1938, S.B.C. 1938, c. 24, s. 3.
Insurance Act Amendment Act, 1957, S.B.C. 1957, c. 31, s. 7.
Insurance Classes Regulation, B.C. Reg. 337/90, s. 2 "fire insurance".

Authors Cited

Brown, Craig, and Julio Menezes. *Insurance Law in Canada*, 2nd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1991.
 Rendall, James A. Annotation to *Briggs v. B.C.A.A. Insurance Co.* (1990), 40 C.C.L.I. 282.
 Rendall, James A. "Case Comment: *Dressew Supply Ltd. v. Laurentian Pacific Insurance Co.*: A Revisitation" (1995), 28 C.C.L.I. (2d) 220.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli. Le délai de prescription de la partie 2 s'applique et la demande de l'assurée n'est pas prescrite.

Ni le libellé de l'art. 119 de la partie 5, ni l'historique de cette disposition n'appuient la conclusion que le législateur voulait qu'une police multirisque relève de la partie 5. Caser ces polices dans cette partie n'est possible qu'au prix d'une interprétation forcée et de résultats incongrus. L'article 119, malgré les modifications qui lui ont été apportées, repose sur le paradigme désuet des catégories distinctes de polices d'assurance et ne peut pas régir les polices multirisques modernes d'une manière cohérente. Étant donné que la police de l'assurée n'appartient pas à une catégorie précise, elle relève de la partie 2. Toutefois, la partie 2 ne constitue pas une solution idéale en ce qui concerne les polices multirisques et il serait très salubre que le législateur modifie la Loi pour assujettir expressément ces polices à des dispositions précises. Le fait de stipuler dans le contrat un délai de prescription de un an à compter de la date du sinistre n'écarte pas l'application du délai de prescription plus long fixé par la partie 2, car l'al. 3a) de la Loi ne permet pas à l'assureur de substituer des conditions plus sévères à celles prévues par la partie 2.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Dressew Supply Ltd. c. Laurentian Pacific Insurance Co.* (1991), 57 B.C.L.R. (2d) 198; *Churchland c. Gore Mutual Insurance Co.* (2001), 92 B.C.L.R. (3d) 1, 2001 BCCA 470.

Lois et règlements cités

Insurance Act, R.S.B.C. 1996, ch. 226, art. 3a), 119, condition légale 14.
Insurance Act, S.B.C. 1925, ch. 20, art. 2 « fire insurance ».
Insurance Act Amendment Act, 1935, S.B.C. 1935, ch. 38, art. 2 « fire insurance ».
Insurance Act Amendment Act, 1938, S.B.C. 1938, ch. 24, art. 3.
Insurance Act Amendment Act, 1957, S.B.C. 1957, ch. 31, art. 7.
Insurance Classes Regulation, B.C. Reg. 337/90, art. 2 « fire insurance ».

Doctrine citée

Brown, Craig, and Julio Menezes. *Insurance Law in Canada*, 2nd ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 1991.
 Rendall, James A. Annotation to *Briggs v. B.C.A.A. Insurance Co.* (1990), 40 C.C.L.I. 282.
 Rendall, James A. « Case Comment : *Dressew Supply Ltd. v. Laurentian Pacific Insurance Co.* : A Revisitation » (1995), 28 C.C.L.I. (2d) 220.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (2001), 202 D.L.R. (4th) 235, 92 B.C.L.R. (3d) 26, 156 B.C.A.C. 58, [2001] I.L.R. ¶I-4009, [2001] B.C.J. No. 1517 (QL), 2001 BCCA 469, supplementary reasons (2002), 210 D.L.R. (4th) 562, 99 B.C.L.R. (3d) 195, 165 B.C.A.C. 247, [2002] B.C.J. No. 509 (QL), 2002 BCCA 176, affirming a decision of the British Columbia Supreme Court (2000), 18 C.C.L.I. (3d) 196, [2000] I.L.R. ¶I-3839, [2000] B.C.J. No. 833 (QL), 2000 BCSC 673. Appeal allowed.

Michael G. Armstrong and Janet E. Currie, for the appellant.

Donald W. Yule, Q.C., and *Alex Sayn-Wittgenstein*, for the respondents.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE —

I. Introduction

The appellant owned a hotel. On June 6, 1997, the hotel was damaged by fire. The appellant made a claim for the loss under its insurance policy. The insurer took the position that the claim had not been brought within the applicable limitation period. The British Columbia Supreme Court dismissed the appellant's action: (2000), 18 C.C.L.I. (3d) 196, 2000 BCSC 673. The Court of Appeal upheld this decision: (2001), 92 B.C.L.R. (3d) 26, 2001 BCCA 469, supplementary reasons (2002), 99 B.C.L.R. (3d) 195, 2002 BCCA 176. The litigants now find themselves seeking final resolution before the Supreme Court of Canada.

The source of all the confusion, and the consequent delay and expense, is the British Columbia *Insurance Act*, R.S.B.C. 1996, c. 226. It is unclear. The insurer argues that the applicable limitation period is one year from the date of the loss, according to statutory condition 14 of Part 5, the Fire Insurance Part. The insured, by contrast, argues that this all-risks policy does not fit under Part 5, and

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (2001), 202 D.L.R. (4th) 235, 92 B.C.L.R. (3d) 26, 156 B.C.A.C. 58, [2001] I.L.R. ¶I-4009, [2001] B.C.J. No. 1517 (QL), 2001 BCCA 469, avec motifs supplémentaires (2002), 210 D.L.R. (4th) 562, 99 B.C.L.R. (3d) 195, 165 B.C.A.C. 247, [2002] B.C.J. No. 509 (QL), 2002 BCCA 176, qui a confirmé une décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique (2000), 18 C.C.L.I. (3d) 196, [2000] I.L.R. ¶I-3839, [2000] B.C.J. No. 833 (QL), 2000 BCSC 673. Pourvoi accueilli.

Michael G. Armstrong et Janet E. Currie, pour l'appelante.

Donald W. Yule, c.r., et *Alex Sayn-Wittgenstein*, pour les intimées.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LA JUGE EN CHEF —

I. Introduction

L'appelante était propriétaire d'un hôtel. Le 6 juin 1997, l'hôtel a été endommagé par un incendie. L'appelante a présenté une demande afin d'être indemnisée en vertu de sa police d'assurance. L'assureur a prétendu que la demande n'avait pas été présentée avant l'expiration du délai de prescription applicable. La Cour suprême de la Colombie-Britannique a rejeté l'action de l'appelante : (2000), 18 C.C.L.I. (3d) 196, 2000 BCSC 673. La Cour d'appel a confirmé cette décision : (2001), 92 B.C.L.R. (3d) 26, 2001 BCCA 469, motifs supplémentaires (2002), 99 B.C.L.R. (3d) 195, 2002 BCCA 176. Les parties demandent maintenant à la Cour suprême du Canada de trancher l'affaire de façon définitive.

C'est l'*Insurance Act* de la Colombie-Britannique, R.S.B.C. 1996, ch. 226 (la « Loi »), qui a causé toute cette confusion, ainsi que le retard et les frais qui en ont découlé. Cette loi n'est pas claire. L'assureur prétend que le délai de prescription applicable est de un an à compter de la date du sinistre, selon la condition légale 14 de la partie 5 de la Loi, qui régit l'assurance incendie. L'assurée, par contre, prétend que sa

1

2

falls instead under the general provisions of Part 2, where the limitation period is one year from filing proof of loss. On the first reading, the appellant's claim is out of time. On the second, it may proceed.

3 The *Insurance Act* was passed in 1925 (S.B.C. 1925, c. 20). Despite repeated housekeeping amendments, it remains essentially unchanged. It was designed for a world where insurers issued policies geared to specific risks and subjects, such as fire insurance, theft insurance, business loss insurance, and so on. Accordingly, it lays down rules, including limitation periods, based on different and discrete categories of insurance.

4 Insurance practices, by contrast, have changed. A dominant policy in today's world is the "all-risks" or "multi-peril" policy, which covers a panoply of perils. This is good for consumers. It minimizes the number of policies they need to buy and ensures comprehensive coverage at lower cost. But it is bad when legal issues arise. The outmoded category-based Act contains rules based on the old classes of insurance. The newer comprehensive policies are difficult if not impossible to fit into the old categories. The result is continued uncertainty about what rules apply. Claims stall. Litigation ensues. Courts struggle with tortuous alternative interpretations. The rulings that have emerged have been likened to a "judicial lottery": Professor J. A. Rendall, Annotation to *Briggs v. B.C.A.A. Insurance Co.* (1990), 40 C.C.L.I. 282, at p. 288 (commenting on B.C. case law prior to *Dressew Supply Ltd. v. Laurentian Pacific Insurance Co.* (1991), 57 B.C.L.R. (2d) 198 (C.A.)).

5 It would be highly salutary for the Legislature to revisit these provisions and indicate its intent with respect to all-risks and multi-peril policies. In the meantime, the task of resolving disputes arising

police tous risques ne relève pas de la partie 5, mais plutôt des dispositions générales de la partie 2, qui prévoit un délai de prescription de un an à compter de la présentation de la preuve de sinistre. Selon la première hypothèse, la demande de l'appelante est prescrite. Selon la deuxième, elle peut être instruite.

La Loi a été adoptée en 1925 (S.B.C. 1925, ch. 20). Malgré les nombreuses modifications d'ordre administratif qu'elle a subies, elle est demeurée inchangée pour l'essentiel. Elle a été conçue pour un monde dans lequel les assureurs établissent des polices en fonction de risques et d'objets précis, comme l'assurance incendie, l'assurance vol, l'assurance contre les pertes d'entreprise, etc. Par conséquent, la Loi établit des règles, notamment des délais de prescription, en fonction de différentes catégories d'assurance bien distinctes.

Or, les pratiques dans le domaine des assurances ont changé. Aujourd'hui, l'assurance « tous risques » ou « risques divers », qui couvre une panoplie de risques, prédomine. Ce type d'assurance comporte des avantages pour les consommateurs. Il réduit grandement le nombre de polices qu'ils doivent souscrire et leur procure une couverture complète à moindre coût. Par contre, il est désavantageux en cas de litige. La Loi désuète, fondée sur des catégories, contient des règles fondées sur les anciennes catégories d'assurance. Il est difficile, voire impossible, de classer les nouvelles polices multirisques dans les anciennes catégories. Par conséquent, on ne sait jamais quelles règles s'appliquent. Les demandes d'indemnité stagnent. Des litiges s'ensuivent. Les tribunaux sont aux prises avec différentes interprétations tortueuses. Les décisions qui en résultent ont été comparées à une [TRADUCTION] « loterie judiciaire » : professeur J. A. Rendall, Annotation to *Briggs v. B.C.C.A. Insurance Co.* (1990), 40 C.C.L.I. 282, p. 288 (commentant la jurisprudence de la Colombie-Britannique antérieure à l'arrêt *Dressew Supply Ltd. c. Laurentian Pacific Insurance Co.* (1991), 57 B.C.L.R. (2d) 198 (C.A.)).

Il serait très salutaire que le législateur revoie ces dispositions et qu'il précise son intention en ce qui concerne les polices tous risques et les polices multirisques. Entre-temps, c'est aux tribunaux

from this disjunction between insurance law and practice falls to the courts. Brown and Menezes lament: “Surely there can be little which is less productive, or more wasteful, than litigation about such technicalities”: C. Brown and J. Menezes, *Insurance Law in Canada* (2nd ed. 1991), at p. 16. I wholeheartedly agree.

The comprehensive policy at issue on this appeal cannot be shoehorned into the Part 5 fire insurance section without contrived reconstruction and anomalous consequences. It simply does not fit. Consequently, it cannot be said that the Legislature intended the Fire Insurance provisions to govern. It follows that comprehensive policies are governed by Part 2, which is of general application. Accordingly, we conclude that the limitation period of one year from filing proof of loss applies, and that the appellant’s claim is not statute-barred.

II. Analysis

The result in this case depends on whether KP Pacific’s policy falls within Part 5 of the *Insurance Act*, governing fire insurance, or within Part 2, the general part. If the policy falls within Part 5, the appellant is out of time. If not, it may pursue its claim. Which Part applies depends on how one reads the Act. To attempt to understand the Act’s provisions, one must trace its history.

In 1925 British Columbia consolidated a number of laws into the *Insurance Act*. The Act defined fire insurance simply as “insurance against loss of or damage to property in the Province, or in transit therefrom or thereto, caused by fire, lightning, or explosion, [including] sprinkler-leakage insurance”: *Insurance Act*, S.B.C. 1925, c. 20, s. 2. In 1935 the definition was amended to add the qualification that the fire insurance must not be “incidental to some other class of insurance defined by or under this Act”: *Insurance Act Amendment Act, 1935*, S.B.C. 1935, c. 38, s. 2. Fire insurance was seen as a

qu’incombe la tâche de régler les litiges qui découlent de la discordance entre la législation et la pratique en matière d’assurance. Brown et Menezes se plaignent qu’[TRADUCTION] « [i]l n’y a sûrement rien de moins productif ou de plus inutile qu’un litige portant sur de tels aspects techniques » : C. Brown et J. Menezes, *Insurance Law in Canada* (2^e éd. 1991), p. 16. Je suis entièrement d’accord avec eux.

Caser la police multirisque en cause dans la catégorie visée par la partie 5 de la Loi, qui régit l’assurance incendie, n’est possible qu’au prix d’une interprétation forcée et de résultats incongrus. Elle n’entre tout simplement pas dans cette catégorie. Ainsi, on ne peut prétendre que le législateur a voulu que les dispositions régissant l’assurance incendie s’appliquent. Les polices multirisques sont donc régies par la partie 2, qui est d’application générale. Par conséquent, nous concluons que le délai de prescription applicable est de un an à compter du dépôt de la preuve de sinistre et que la demande de l’appelante n’est pas prescrite.

II. Analyse

L’issue de la présente affaire dépend de la question de savoir si la police détenue par KP Pacific relève de la partie 5 de la Loi, qui régit l’assurance incendie, ou de la partie 2, qui édicte les règles d’application générale. Si la police relève de la partie 5, l’appelante n’a pas agi dans le délai imparti. Dans le cas contraire, l’appelante peut faire valoir sa demande. La question de savoir quelle partie s’applique dépend de la façon dont on interprète la Loi. Pour comprendre les dispositions de la Loi, il faut d’abord en retracer l’historique.

En 1925, la Colombie-Britannique a refondu un certain nombre de lois dans l’*Insurance Act*. Cette loi définissait l’assurance incendie simplement comme [TRADUCTION] « une assurance contre les pertes et les dommages matériels, causés à des biens qui sont situés dans la province ou en transit en provenance ou à destination de la province, résultant d’un incendie, de la foudre ou d’une explosion, [y compris] l’assurance contre les fuites d’extincteurs automatiques » : *Insurance Act*, S.B.C. 1925, ch. 20, art. 2. En 1935, cette définition a été modifiée par l’ajout d’une réserve selon laquelle l’assurance incendie

6

7

8

discrete class of insurance, dealing exclusively or primarily with loss due to fire. The Fire Insurance Part of the Act accordingly seemed to be confined to strict fire insurance policies.

9

In 1938 the Act was amended to include the possibility that the Fire Insurance Part of the Act could apply to fire insurance policies that also included other risks. This provision, still found in s. 119 of the Act, provides that “[t]his Part applies to insurers carrying on the business of fire insurance and to contracts of fire insurance, whether or not a contract includes insurance against other risks as well as the risks included in the expression ‘fire insurance as defined by this Act’”: *Insurance Act Amendment Act, 1938*, S.B.C. 1938, c. 24, s. 3 (emphasis added). No other province adopted this particular language. Why British Columbia made this change is unclear. Perhaps it was designed to reflect the fact that fire insurance policies also might cover incidental risks, such as water damage from fire. It seems unlikely that the reason for the amendment was to respond to the multi-peril policy, which was not yet prevalent.

10

In 1957, in concert with other provinces, the Legislature amended the Act to exclude certain contracts of insurance from the Fire Insurance Part, Part 5, namely contracts of theft insurance (now s. 119(a)), loss of profits insurance (now s. 119(b)), and policies “[w]here the peril of fire is an incidental peril to the coverage provided” (now s. 119(c)): *Insurance Act Amendment Act, 1957*, S.B.C. 1957, c. 31, s. 7. Updated by further exclusions, the present s. 119 reads as follows:

ne devait pas être [TRADUCTION] « accessoire à une autre catégorie d’assurance définie ou régie par la présente Loi » : *Insurance Act Amendment Act, 1935*, S.B.C. 1935, ch. 38, art. 2. L’assurance incendie était considérée comme une catégorie distincte d’assurance, qui portait exclusivement ou principalement sur les pertes causées par un incendie. La partie de la Loi traitant de l’assurance incendie semblait donc limitée aux polices d’assurance incendie au sens strict.

En 1938, la Loi a été modifiée afin que la partie de la Loi régissant l’assurance incendie puisse s’appliquer aux polices d’assurance incendie qui incluent une protection contre d’autres risques. Cette disposition, que l’on retrouve toujours à l’art. 119 de la Loi, prévoit que [TRADUCTION] « [l]a présente partie s’applique aux assureurs qui offrent de l’assurance incendie et aux contrats d’assurance incendie, peu importe qu’un contrat inclue une protection contre d’autres risques en plus des risques compris dans l’expression « assurance incendie » telle qu’elle est définie dans la présente loi » : *Insurance Act Amendment Act, 1938*, S.B.C. 1938, ch. 24, art. 3 (je souligne). Aucune autre province n’a adopté une disposition ainsi libellée. On ne sait trop pourquoi la Colombie-Britannique a apporté cette modification. Peut-être était-ce pour tenir compte de la possibilité que les polices d’assurance incendie accordent également une protection contre les risques accessoires, comme les dommages causés par l’eau à la suite d’un incendie. Il semble peu probable que cette modification ait visé à régler le sort de la police risques divers, qui n’était pas encore très répandue.

En 1957, de concert avec d’autres provinces, le législateur a modifié la Loi de manière à exclure certains contrats d’assurance de la partie 5, qui porte sur l’assurance incendie, savoir les contrats d’assurance contre le vol (maintenant l’al. 119a)), les contrats d’assurance contre les pertes de bénéfice (maintenant l’al. 119b)) et les polices dans lesquelles [TRADUCTION] « le risque d’incendie constitue un risque accessoire à la couverture fournie » (maintenant l’al. 119c)) : *Insurance Act Amendment Act, 1957*, S.B.C. 1957, ch. 31, art. 7. À la suite de certaines mises à jour qui ont établi d’autres exceptions, l’art. 119 est maintenant rédigé comme suit :

This Part applies to insurers carrying on the business of fire insurance and to contracts of fire insurance, whether or not a contract includes insurance against other risks as well as the risks included in the expression “fire insurance” as defined by this Act, except

- (a) contracts of insurance falling within the classes of aircraft, automobile, boiler and machinery, inland transportation, marine, plate glass, sprinkler leakage and theft insurance,
- (b) if the subject matter of the contract of insurance is rents, charges or loss of profits,
- (c) if the peril of fire is an incidental peril to the coverage provided, or
- (d) if the subject matter of the insurance is property that is insured by an insurer or a group of insurers primarily as a nuclear risk under a policy covering against loss of or damage to the property resulting from nuclear reaction or nuclear radiation and from other perils.

Section 119 maintains a classification approach to the applicability of Part 5. Fire insurance is defined by reference to the regulations, now Regulation 337: *Insurance Classes Regulation*, B.C. Reg. 337/90, s. 2. The 1938 clause introduces the idea that the Part may apply where the policy insures other risks, suggesting that an all-risks policy might fall within this Part. However, the exceptions that follow in s. 119(a) all refer to classes of insurance or incidents of those classes as defined in Regulation 337. The result is a section that defines the contents of Part 5 on the basis of a definition of fire insurance as a narrow discrete class, tantalizingly amplifies it to include other risks, and then ratchets it back by a series of class-based exclusions.

How, if at all, does an all-risks policy penetrate the tangled historical thicket that guards entry to Part 5? It does not enter through the initial definition of fire insurance in Regulation 337, which

[TRADUCTION] La présente partie s’applique aux assureurs qui offrent de l’assurance incendie et aux contrats d’assurance incendie, peu importe qu’un contrat inclue une protection contre d’autres risques en plus des risques compris dans l’expression « assurance incendie » telle qu’elle est définie dans la présente loi, sauf lorsque, selon le cas :

- a) l’assurance entre dans les catégories d’assurance aéronefs, d’assurance automobile, d’assurance des chaudières et machines, d’assurance de transport terrestre, d’assurance maritime, d’assurance contre le bris des glaces, d’assurance contre les fuites d’extincteurs automatiques et d’assurance vol;
- b) l’objet de l’assurance est un loyer, une charge ou une perte de bénéfice;
- c) le risque d’incendie constitue un risque accessoire à la couverture fournie;
- d) l’objet de l’assurance est un bien assuré par un assureur ou un groupe d’assureurs, principalement comme risque nucléaire, en vertu d’une police couvrant ce bien contre les pertes ou les dommages matériels résultant de réactions ou de radiations nucléaires, ainsi que d’autres risques.

L’article 119 conserve la méthode des catégories comme critère d’application de la partie 5. L’assurance incendie est définie par renvoi au règlement, maintenant le règlement 337 : *Insurance Classes Regulation*, B.C. Reg. 337/90, art. 2. La disposition édictée en 1938 introduit l’idée que cette partie peut s’appliquer lorsque la police inclut une protection contre d’autres risques, ce qui laisse croire qu’une police tous risques pourrait relever de cette partie. Toutefois, les exceptions mentionnées à l’al. 119a) renvoient toutes à des catégories d’assurance définies dans le règlement 337 ou à des éléments accessoires à ces catégories. Il en résulte une disposition qui fixe le contenu de la partie 5 en définissant d’abord l’assurance incendie comme une catégorie distincte étroite, puis en faisant miroiter un élargissement de cette définition par l’inclusion d’autres risques, pour finalement la restreindre à nouveau par l’ajout d’une série d’exceptions fondées sur l’appartenance à une catégorie.

Comment, le cas échéant, une police tous risques réussit-elle à se faufiler à travers l’embrouillamini historique qui restreint l’accès à la partie 5? Ce ne peut être par application de la définition initiale de

11

12

says that “‘fire insurance’ means insurance against loss of or damage to the property insured caused by fire, lightning, smoke or explosion due to ignition, and includes sprinkler leakage insurance”. The only point of entry for an all-risks policy is the 1938 clause, not found in any other province’s legislation, that says Part 5 applies “whether or not a contract includes insurance against other risks as well as the risks included in” the definition of fire insurance. As noted above, it seems unlikely this phrase was intended to embrace modern multi-peril policies. However, even if the phrase is thus extended, it fits ill with s. 119’s class-based structure, as becomes apparent when we come to the specific exclusions. The question is simple to put but difficult to answer: If the 1938 phrase brings modern multi-peril policies into Part 5, how much of them is then taken out by the exceptions?

l’assurance incendie énoncée dans le règlement 337, c’est-à-dire qu’elle n’est pas une [TRADUCTION] « assurance contre les dommages causés aux biens assurés ou leur perte, résultant du feu, de la foudre, de la fumée ou d’une explosion due à la combustion, y compris l’assurance contre les fuites d’extincteurs automatiques ». La seule possibilité d’inclusion de la police tous risques est la disposition édictée en 1938, qui ne figure dans la législation d’aucune autre province et qui précise que la partie 5 s’applique [TRADUCTION] « peu importe qu’un contrat inclue une protection contre d’autres risques en plus des risques compris dans » la définition d’assurance incendie. Comme je l’ai souligné plus haut, il semble peu probable que ces termes aient eu pour but d’englober les polices multirisques modernes. Toutefois, même si on leur attribue cette portée étendue, on se rend compte, lorsqu’on arrive aux exceptions particulières, qu’ils ne cadrent toujours pas avec la structure fondée sur des catégories de l’art. 119. La question est facile à énoncer, mais il est difficile d’y répondre : si les polices multirisques modernes relèvent de la partie 5 par application de la disposition édictée en 1938, combien y sont soustraites par application des exceptions?

13 Much ink has been spilled on the interpretation of these exceptions and what precisely they remove from Part 5. Sadly, little certainty has emerged. The debate reveals different levels of uncertainty. The first uncertainty is whether one element of a policy falling within an exclusion removes the entire policy from Part 5, or only removes the excluded element. Different courts have answered the question differently. Before us, all parties agreed that an approach that chops the policy up, with some elements in Part 5 and other elements outside, is unworkable. This leaves, however, the anomaly that a minor excluded element can propel an entire policy out of Part 5.

Les juges ont beaucoup écrit sur la façon d’interpréter ces exceptions et sur ce qu’elles excluent précisément de la partie 5. Malheureusement, une grande incertitude subsiste. Le débat révèle les différents aspects de cette incertitude. Premièrement, est-ce que la police qui comporte un élément visé par une exception sera soustraite en entier à l’application de la partie 5 ou est-ce que seul l’élément en cause le sera? La réponse à cette question varie selon les tribunaux. Toutes les parties ont convenu devant nous qu’une méthode qui morcellerait la police de façon à inclure certains éléments dans la partie 5 et à en exclure d’autres est impraticable. Une anomalie demeure toutefois, car l’exclusion d’un élément sans grande importance peut avoir pour effet de soustraire la police toute entière à l’application de la partie 5.

14 The second level of uncertainty relates to how one interprets the exclusions in s. 119. One approach is to read them as referring to the nature of the loss or peril that actually occurs. Thus, if the event that

Deuxièmement, comment doit-on interpréter les exceptions prévues à l’art. 119? Une méthode consiste à les interpréter comme renvoyant à la nature de la perte qui survient ou du risque qui se réalise.

triggers the claim is theft, an all-risks policy is removed from Part 5 by the operation of s. 119(a), which excludes theft insurance. This approach seems unworkable, since what rules govern a policy depends on one's *ex post* characterization of the triggering event. Another approach is to hold that if the non-fire aspects of the coverage are merely incidental, the policy stays within Part 5; if they are more dominant, the policy is removed from Part 5 and comes under Part 2. This approach requires ranking the perils covered in an all-risks policy to determine which are primary and which are incidental. This, in turn, has spawned a third view: that in a multi-peril policy, all risks covered are incidental to the coverage provided, with the result that all multi-peril policies are propelled out of Part 5 and into Part 2: *Dressew, supra*. Yet, detractors point out that this seems to change the common meaning of the word "incidental", which connotes a primary-secondary distinction, and that if there is no hierarchy of perils, they should all be considered co-equal, rather than "incidental" under s. 119(c).

Still other problems emerge when we try to force comprehensive policies into s. 119. Some losses covered by comprehensive policies, such as business losses, may be difficult to assess within the limitation period of one year from the date of the precipitating event, in this case fire. Further confusion arises from the fact that some of the enumerated exclusions seem to be internally inconsistent with the general grant. For example, fire insurance is defined in the regulations as including the risk of sprinkler leakage. Yet, s. 119(a) specifically excludes sprinkler leakage insurance from the Fire Insurance Part. How this can be so remains a mystery.

None of the proposed solutions for deciding whether or not a given multi-peril policy comes

Par conséquent, si l'événement déclencheur de la demande d'indemnité est un vol, la police tous risques est soustraite à l'application de la partie 5 en vertu de l'al. 119a), qui exclut l'assurance contre le vol. Cette méthode semble impraticable, car la question de savoir quelles règles régissent une police dépend alors de la qualification à posteriori de l'événement déclencheur. Selon une autre méthode, la police relève de la partie 5 si les aspects de la couverture qui n'ont pas trait à l'incendie sont simplement accessoires, et elle relève plutôt de la partie 2 si ces aspects sont essentiels. Pour appliquer cette méthode, il faut classer les risques inclus dans une police tous risques pour déterminer lesquels sont essentiels et lesquels sont simplement accessoires. Cette méthode a engendré, à son tour, un troisième point de vue : dans une police multirisque, les risques inclus sont tous accessoires à la couverture fournie, de sorte que toutes les polices multirisques sont exclues de la partie 5 et relèvent de la partie 2 : *Dressew, précité*. Néanmoins, des détracteurs soulignent que cette méthode semble modifier le sens ordinaire du mot « accessoire », qui évoque une distinction entre l'essentiel et l'accessoire, et qu'en l'absence d'une hiérarchie, les risques doivent tous être considérés égaux, plutôt qu'« accessoires » au sens de l'al. 119c).

D'autres problèmes surgissent encore lorsqu'on essaie de forcer l'inclusion des polices multirisques dans l'art. 119. Certaines pertes couvertes par des polices multirisques, comme les pertes d'entreprise, peuvent être difficiles à évaluer dans le délai de prescription de un an à compter de la date de l'événement déclencheur, en l'occurrence un incendie. Une confusion additionnelle résulte du fait que certaines exclusions énumérées semblent intrinsèquement contradictoires avec la règle générale. Par exemple, selon la définition qu'en donne le règlement, l'assurance incendie englobe le risque de fuites d'extincteurs automatiques. Toutefois l'al. 119a) exclut expressément l'assurance contre les fuites d'extincteurs automatiques de la partie régissant l'assurance incendie. Nul ne peut expliquer comment cela est possible.

Aucune des solutions envisagées pour décider si une police multirisque donnée relève de la partie 5

15

16

under Part 5 sits comfortably with the language of s. 119, taken in its entirety. One is driven to conclude that s. 119, despite its alterations, is based on the paradigm of discrete categories of insurance policies and is incapable of coherently addressing the modern multi-peril policy. It may have made good sense in the 1930s, when insurance was offered in discrete packages, each containing its own special type of coverage. It makes much less sense now.

17

The exclusions in s. 119 refer not to perils but to types of policies, as defined by current Regulation 337. Each of the items in s. 119(a) refers to a type of insurance defined in the Regulation. They are labeled variously, some by the class of property they cover (aircraft, automobile, boiler and machinery, plate glass); others by the activity involved (inland transportation, marine); still others by the peril (sprinkler leakage, theft). They share only this: they designate a category of insurance. Thus, s. 119(a) excludes from Part 5 policies of insurance that are not, by custom and statutory definition, fire insurance. Sections 119(b) and 119(d) likewise remove from Part 5 subject classes of insurance policies. Section 119(c) acts as a residual clause; it excludes policies not specified in (a), (b), and now (d), where fire insurance is minor or incidental in relation to the main subject of the policy. Viewed thus, all the parts of s. 119 work together.

18

If we still lived in a world where people took out different policies for each of these risks, s. 119 would still function reasonably well. The problem is that our world is quite different. Section 119 is being asked to apply to an animal it was never designed to tame — the modern multi-peril policy. Section 119 is built on the premise of discrete policies for discrete subject matters, with limited overlap. It deals with overlap and intersection by enumerated exclusions, and by the logic of what is primary and what is incidental. It may still make good sense for certain

ne cadre bien avec le libellé de l'ensemble de l'art. 119. On est porté à conclure que, malgré les modifications qui lui ont été apportées, l'art. 119 repose sur le paradigme des catégories distinctes de polices d'assurance et qu'il ne peut pas régir les polices multirisques modernes d'une manière cohérente. Une telle approche aurait pu être logique dans les années trente, lorsque l'assurance était offerte en unités distinctes, chacune comprenant son type particulier de protection. Elle est beaucoup moins logique aujourd'hui.

Les exclusions énumérées à l'art. 119 ne renvoient pas aux risques, mais plutôt aux types de polices définies par le règlement 337 actuel. Chacun des éléments de l'al. 119a) renvoie à un type d'assurance défini dans le règlement. Ces éléments sont classés de diverses manières : certains le sont selon la catégorie de biens visés par l'assurance (aéronefs, automobile, chaudières et machines, glaces); d'autres selon l'activité concernée (transport terrestre, assurance maritime); d'autres encore d'après le risque (fuite d'extincteurs automatiques, vol). Ils n'ont que ceci en commun : ils désignent une catégorie d'assurance. Par conséquent, l'al. 119a) exclut de la partie 5 les polices d'assurance qui, selon la coutume et la définition légale, ne constituent pas des polices d'assurance incendie. De même, les al. 119b) et d) excluent de la partie 5 certaines catégories de polices fondées sur l'objet de l'assurance. L'alinéa 119c) sert de clause résiduelle; il exclut les polices qui ne sont pas mentionnées aux al. a), b), et maintenant d), dans lesquelles l'assurance incendie est peu importante ou encore accessoire par rapport à l'objet principal de la police. De ce point de vue, les dispositions de l'art. 119 forment un tout.

Si nous vivions encore dans un monde où les gens souscrivent des polices différentes pour chacun de ces risques, l'art. 119 fonctionnerait encore assez bien. Le problème est que notre monde a changé. On voudrait que l'art. 119 s'applique à une réalité pour laquelle il n'a jamais été conçu — la police multirisque moderne. L'article 119 repose sur le principe des polices distinctes pour des objets distincts, sans chevauchement important. Il règle les cas de chevauchement et de recoupement en énumérant des exceptions et en faisant appel à la simple logique

multiple subject-matter policies, where these are fairly limited in scope, and where the subject matters can be readily identified and ranked. But when applied to broader multi-risk policies, it fails.

I conclude that s. 119 can be applied to comprehensive policies only at the costs of contrived reinterpretation and anomalous consequences. Whatever interpretation one seeks to put on Part 5's terms, however one struggles to apply it to this policy, one ends by acknowledging inconsistency. I cannot conclude either from the language of s. 119 or its history that the Legislature intended a multi-risk policy such as this one to fall within Part 5 with all the attendant consequences, including a shortened limitation period. It follows that this policy, like any other policy that does not fit into a specific category, is governed by Part 2, the section of general application.

We come to this conclusion fully aware that the general provisions of Part 2 may not represent an ideal solution for multi-risk comprehensive policies. Professor Rendall has observed that “[i]t may well be thought that Pt. 2 is a more primitive regulatory code than Pt. 6 [now Part 5], less adequate as a scheme of regulation”: J. A. Rendall, “Case Comment: *Dressew Supply Ltd. v. Laurentian Pacific Insurance Co.: A Revisitation*” (1995), 28 C.C.L.I. (2d) 220, at p. 235. On the other hand, in *Churchland v. Gore Mutual Insurance Co.* (2001), 92 B.C.L.R. (3d) 1, 2001 BCCA 470, Finch J.A. commented that Part 5, on balance, is “unfavourable to insureds” (para. 61). To repeat, it is our hope that legislators will rectify the situation by amending the *Insurance Act* to provide specifically for comprehensive policies. In an insurance era dominated by comprehensive policies, it is imperative that Canada's Insurance Acts specifically and unambiguously address how these statutes are to operate and the rules by which comprehensive policies are to be governed.

de la distinction entre l'essentiel et l'accessoire. Il convient peut-être encore à certaines polices qui ont plusieurs objets, faciles à classer et à identifier, et qui ont une portée est assez limitée. Cependant, il ne fonctionne pas lorsqu'on l'applique à des polices multirisques de portée plus étendue.

Je conclus qu'on ne peut appliquer l'art. 119 aux polices multirisques qu'au prix d'une interprétation forcée et de résultats incongrus. Peu importe l'interprétation que l'on tente d'attribuer à la partie 5 et les efforts que l'on déploie pour l'appliquer à la présente police, un constat d'incohérence s'impose en bout de ligne. Je ne puis conclure, que ce soit à partir du libellé de l'art. 119 ou de son historique, que le législateur voulait qu'une police multirisque comme celle en cause ici relève de la partie 5, avec toutes les conséquences qui s'ensuivent, dont l'application d'un délai de prescription plus court. Par conséquent, comme toutes les polices qui n'appartiennent pas à une catégorie précise, cette police relève de la partie 2, d'application générale.

Nous tirons cette conclusion en étant bien conscients que les dispositions générales de la partie 2 ne constituent peut-être pas une solution idéale en ce qui concerne les polices multirisques. Le professeur Rendall souligne : [TRADUCTION] « On peut très bien estimer que la partie 2 constitue un code de réglementation plus primitif que la partie 6 [maintenant la partie 5], qu'elle convient moins bien comme régime réglementaire » : (J. A. Rendall, « Case Comment : *Dressew Supply Ltd. v. Laurentian Pacific Insurance Co. : A Revisitation* » (1995), 28 C.C.L.I. (2d) 220, p. 235. Par contre, dans *Churchland c. Gore Mutual Insurance Co.* (2001), 92 B.C.L.R. (3d) 1, 2001 BCCA 470, le juge Finch a exprimé l'opinion que, tout compte fait, la partie 5 est [TRADUCTION] « défavorable aux assurés » (par. 61). Encore une fois, nous espérons que les législateurs corrigeront la situation en modifiant la Loi pour assujettir expressément les polices multirisques à des dispositions précises. À une époque où les polices multirisques prédominent dans le monde de l'assurance, il est impérieux que les différentes lois sur les assurances en vigueur au Canada précisent clairement de quelle façon elles fonctionnent et quelles règles appliquer aux polices multirisques.

19

20

21

This leaves the insurer's alternative argument that even if Part 2 applies, the fact that the contract of insurance specifies a limitation period of one year from loss ousts the longer limitation period in Part 2. I cannot accept this argument. The issue is governed by s. 3(a) of the Act, which provides:

This Part has effect, despite any law or contract to the contrary, except that

- (a) if any section or statutory condition contained in Part 3, 4, 5, 6 or 7 is applicable and deals with a subject matter that is the same as or similar to any subject matter dealt with by this Part, this Part does not apply

This provision does not permit the insurer to substitute harsher terms than those provided in Part 2. The plain language of the section indicates the Legislature's intent that the provisions in Part 2 operate as a floor of protection beneath which insurance contracts cannot descend. If a contract falls within one of the enumerated Parts, then that Part is engaged and provides a different floor. Otherwise, the insured is guaranteed, at a minimum, the statutory protections contained in Part 2. The insurer's attempt to argue that the shorter limitation period is more advantageous to the insured because it is more certain verges on the disingenuous.

III. Conclusion

22

I would allow the appeal and direct that the claim proceed to trial. The appellant shall have its costs throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: Armstrong & Company, Vancouver.

Solicitors for the respondents: Guild, Yule & Company, Vancouver.

Reste l'argument subsidiaire de l'assureur selon lequel, même si la partie 2 s'applique, le fait de stipuler dans le contrat d'assurance un délai de prescription de un an à compter de la date du sinistre écarte l'application du délai de prescription plus long fixé par la partie 2. Je ne puis retenir cet argument. Cette question est régie par l'al. 3a) de la Loi qui prévoit :

[TRADUCTION] La présente partie s'applique malgré toute loi ou tout contrat à l'effet contraire, sous réserve des dispositions qui suivent :

- a) si une disposition ou une condition prescrite par la loi figurant aux parties 3, 4, 5, 6 ou 7 s'applique et porte sur un objet identique ou semblable à l'objet de la présente partie, la présente partie ne s'applique pas

Cette disposition ne permet pas à l'assureur de substituer des conditions plus sévères à celles prévues par la partie 2. Le libellé clair de l'article révèle que le législateur a voulu que les dispositions de la partie 2 servent de seuil et que les contrats d'assurance ne puissent offrir une protection moindre. Si un contrat relève de l'une des parties mentionnées, cette partie s'applique et fixe un seuil différent. Sinon, l'assuré a droit à tout le moins aux protections établies par la partie 2 de la Loi. La tentative de l'assureur de faire valoir que le délai de prescription plus court est plus avantageux pour l'assuré parce qu'il est plus certain frise la malhonnêteté.

III. Conclusion

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'ordonner que la demande soit instruite et d'adjuger les dépens en faveur de l'appelante dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelante : Armstrong & Company, Vancouver.

Procureurs des intimées : Guild, Yule & Company, Vancouver.