

ANNEXE I

[Voir la page 75]

LOI UNIFORME SUR LES BIENS IMMATÉRIELS NON RÉCLAMÉS

Russell Getz
Colombie-Britannique

Objet du présent document

[1] Ces dernières années, trois provinces¹ ont adopté, et une province² a envisagé la possibilité d'adopter, une loi sur les biens immatériels non réclamés. L'objet de cette législation est de fournir un moyen de remettre les biens immatériels non réclamés à leur propriétaire et de permettre aux gouvernements provinciaux d'utiliser ces biens jusqu'à ce qu'ils soient réclamés par leur propriétaire légitime. Par ailleurs, en 1995, le U.S. National Conference of Commissioners on Uniform State Laws a publié un nouveau projet de loi uniforme sur les biens non réclamés, s'inspirant des lois uniformes antérieures de 1954 et de 1981.

[2] Ces lois définissent ce qu'il faut entendre par biens immatériels. Il s'agit habituellement d'un droit de propriété sur tout bien meuble (à l'exception d'un chattel), d'une

¹Ontario : *Loi sur les biens immatériels non réclamés*, L.R.O. (1990), ch. 4.1 (modifiée par les projets de loi 178 et 200, 1994), non encore promulguée.

Québec : *Loi de 1997 modifiant la Loi sur le curateur public*, ch. 80, non encore promulguée.

Île-du-Prince-Édouard : *Public Trustee Act*, 1994, ch. P-32.2, en vigueur.

²Colombie-Britannique, *New Approaches to Unclaimed Intangible Property Administration in British Columbia, A Legislation Discussion Paper*, 1997.

LOI UNIFORME SUR LES BIENS IMMATÉRIELS NON RÉCLAMÉS

hypothèque ou d'une tenure à bail de biens réels ou, en générale, d'un droit de recevoir le paiement d'une créance ou l'exécution d'une obligation.

[3] Sous le régime de ces lois, les détenteurs d'un bien immatériel déclaré non réclamé après une période précisée dans la loi sont tenus de tenter d'aviser le propriétaire du bien; s'ils sont sans succès, ils doivent le rapporter chaque année et remettre les biens non réclamés à la Couronne. L'organisme gouvernemental chargé de ces questions sefforce, par la publication d'annonces, d'attirer l'attention du propriétaire sur l'existence du bien. Si aucune réclamation n'est présentée dans un certain délai, la province peut avoir l'usage du bien, sous réserve du droit du propriétaire de le récupérer.

[4] Toutefois, compte tenu de la nature des biens immatériels non réclamés, les régimes de ce genre risquent de donner lieu à diverses incertitudes et complexités. De fait, un certain nombre d'objections ont été formulées par des parties intéressées, plus particulièrement celles détenant ces biens.

[5] Les questions soulevées comprennent la difficulté de déterminer exactement l'emplacement des biens immatériels (et la question connexe de savoir dans quelle mesure le concept factice _d'emplacement_ d'un bien immatériel est pertinent à ces régimes), les problèmes potentiels relativement à l'application extra-territoriale de lois provinciales, et les difficultés éventuelles découlant de réclamation multiples et contradictoires relatives à ces biens formulées par plusieurs provinces.

[6] En 1991, la Conférence sur l'uniformisation des lois a reçu un rapport de John Gregory portant sur la *Loi de 1989 sur les biens immatériels non réclamés* (Ontario), laquelle n'était pas encore promulguée. L'auteur y faisait état de la nature de cette loi, de certaines observations et critiques dont elle avait fait l'objet, et des bénéfices qu'on pourrait tirer de l'uniformité. Il recommandait d'être vigilant relativement aux nouveaux développements.

[7] À la lumière des développements mentionnés précédemment, il semble opportun d'aborder de nouveau ce sujet. Le présent document vise précisément à stimuler la considération et la discussion pour savoir comment une loi uniforme pourrait régler en totalité ou en partie ces problèmes éventuels, plus particulièrement ceux que pose la disposition des réclamations contradictoires de biens non réclamés susceptibles d'être faites par deux autorités ou plus et ce, afin de permettre la création de régimes législatifs à la fois réalisables et capables de résister à de possibles contestations judiciaires.

Fondement d'une demande relative à des biens non réclamés

[8] Chacun des régimes législatifs mentionnés précédemment indique sur quelle base l'autorité ayant adopté la loi peut se fonder pour faire une demande relativement à des biens immatériels non réclamés.

[9] L'article 3 de la *Loi sur les biens immatériels non réclamés* de l'Ontario prévoit ceci :

La Couronne du chef de l'Ontario a le droit de réclamer des biens immatériels non réclamés qui sont en Ontario ou dont la propriété est régie par le droit de l'Ontario, et en prendre possession.

[10] L'article 36 du *Public Trustee Act* de l'Île-du-Prince-Édouard est pratiquement identique si ce n'est qu'il mentionne le Public Trustee plutôt que la Couronne du chef de la province.

[11] Dans le document de travail de la Colombie-Britannique (à la page 12), on retrouve aussi le situs du bien comme fondement à une demande relative à un bien non réclamé.

[12] La *Loi modifiant la Loi sur le curateur public* du Québec de 1997 propose un autre fondement sur lequel une autorité peut appuyer une demande relative à des biens non

LOI UNIFORME SUR LES
BIENS IMMATÉRIELS NON RÉCLAMÉS

réclamés. L'article 24.1 de cette loi confère un droit à un bien non réclamé si le propriétaire ou un autre ayant droit est domicilié au Québec. L'article 24.2 se lit comme suit :

Un ayant droit est réputé domicilié au Québec si sa dernière
adresse connue était au Québec ou, à défaut d'adresse connue,
si l'acte constitutif de ses droits a été conclu au Québec.

[13] L'article 24.3 prévoit un fondement secondaire pour faire une réclamation :

Les biens visés à l'article 24.1 sont aussi considérés comme
non réclamés si, dans le cas où ces biens sont situés au
Québec, la loi du lieu du domicile de leur ayant droit ne
pourrait pas à leur administration provisoire.

[14] Selon la *Loi uniforme sur les biens non réclamés* de 1995, du U.S. National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, l'État qui a adopté cette loi peut, pour faire une demande relative à un bien non réclamé, invoquer le fondement suivant :

[TRADUCTION]

Article 4 - Règles de prise de garde

Sauf indication contraire de la présente (loi) ou d'une autre loi du présent État, la garde d'un bien présumé abandonné, que ce bien se trouve dans le présent État ou dans un autre, est confiée au présent État si, selon le cas :

(1) la dernière adresse connue du propriétaire apparent, telle qu'elle figure dans les registres du détenteur, se trouve dans le présent État;

CONFÉRENCE POUR L'HARMONISATION DES LOIS AU CANADA

(2) les registres du détenteur ne précisent pas l'identité de la personne qui a droit au bien, et il est établi que la dernière adresse connue de cette personne se trouve dans le présent État;

(3) les registres du détenteur ne précisent pas la dernière adresse connue du propriétaire apparent, mais il est établi que :

(i) soit la dernière adresse connue de cette personne se trouve dans le présent État,

(ii) soit le détenteur est domicilié dans le présent État ou est un gouvernement ou une subdivision ou un organisme gouvernemental du présent État et n'a pas déjà payé ou remis le bien à l'État de la dernière adresse connue du propriétaire apparent ou d'une autre personne ayant droit au bien;

(4) la dernière adresse connue du propriétaire apparent, telle qu'elle figure dans les registres du détenteur, se trouve dans un État où n'est prévue ni la déshérence ni la prise de possession, et le détenteur est domicilié dans le présent État ou est un gouvernement ou une subdivision ou un organisme gouvernemental du présent État;

(5) la dernière adresse connue du propriétaire apparent, telle qu'elle figure dans les registres du détenteur, se trouve dans un pays étranger, et le détenteur est domicilié dans le présent État ou est un gouvernement ou une subdivision ou un organisme gouvernemental du présent État;

(6) la transaction ayant créé le droit de propriété a eu lieu dans le présent État, le détenteur est domicilié dans un État où n'est prévue ni la déshérence ni la prise de possession, et la dernière adresse connue du propriétaire apparent ou d'une autre personne ayant droit au bien est inconnue ou se trouve dans un État où n'est prévue ni la déshérence ni la prise de possession;

LOI UNIFORME SUR LES BIENS IMMATÉRIELS NON RÉCLAMÉS

(7) le bien est un chèque de voyage ou un mandat acheté dans le présent État ou létablissement principal de l'émetteur se situe dans le présent État et ses registres n'indiquent pas dans quel État le titre a été acheté ou indiquent qu'il a été acheté dans un État où n'est prévue ni la déshérence ni la prise de possession.

[15] La *Loi uniforme* américaine prévoit essentiellement que les biens immatériels non réclamés peuvent être réclamés par l'État du dernier lieu de résidence connu du propriétaire. Le second principe veut que s'il est impossible de déterminer le dernier lieu de résidence ou si ce lieu se trouve dans un État qui n'a pas de loi applicable, le bien est exigible par l'État où est domicilié le détenteur.

Aspect pratique, possibilité de réalisation et coûts

[16] Du point de vue pratique, l'utilisation du situs d'un bien réel pose plusieurs problèmes qui ont été abordés dans les commentaires joints aux lois que l'Ontario et la Colombie-Britannique proposent d'adopter.

[17] Premièrement, comme l'indiquent les commentaires reçus au sujet du document de travail de la Colombie-Britannique, les règles de common law actuelles qui déterminent le situs d'un bien immatériel sont extrêmement complexes et peuvent se trouver inapplicables dans le présent contexte. (Voir à ce sujet les commentaires de John Gregory inclus dans son document de 1991 ainsi que la décision de la Cour suprême du Canada dans *Williams c. Canada*, [1992] 1 R.C.S. 877). On a fait remarquer que cette complexité et incertitude donneront lieu à une augmentation appréciable des frais juridiques pour les détenteurs qui devront déterminer, cas par cas, où se situe le bien et à quel régime ils sont soumis.

[18] Bien qu'on ait suggéré l'adoption de lignes directrices pour les régimes relatifs aux biens non réclamés afin de simplifier les règles applicables à la détermination du situs, il est difficile de voir comment les diverses règles de common law actuelles seraient modifiées par

de telles directives. En outre, même si elles y parvenaient, ces lignes directrices risqueraient de donner lieu à des règles différentes parmi les provinces (d'où la possibilité de plusieurs réclamations). Même si l'élaboration de lignes directrices uniformes relative au situs pouvait aider à réduire les contradictions entre les autorités, cette mesure ne pourrait en elle-même régler toutes les complexités découlant de l'attribution, cas par cas, d'un emplacement factice à des biens immatériels.

[19] Contrairement à la règle du situs, qui crée des complexités et incertitudes, celle de la dernière adresse connue du propriétaire semble constituer une base plus simple et potentiellement plus efficace pour faire une demande relative à des biens non réclamés. Elle a l'avantage de fonder la demande sur l'emplacement du propriétaire du bien, et c'est la propriété de celui-ci qui constitue le cœur du problème. Il semblerait également plus efficace qu'il revienne à l'autorité où le propriétaire a résidé en dernier lieu de déterminer l'existence du bien non réclamé.

[20] L'utilisation de la dernière résidence connue du propriétaire est plus simple et plus compatible avec bon nombre d'observations reçues par le contrôleur général de la Colombie-Britannique concernant son document de travail. Cette solution est conforme à celle qui a été utilisée aux États-Unis. En effet, lorsqu'elle a énoncé les principes à la base de la *Loi uniforme* américaine dans l'arrêt *Texas v. New Jersey*, 379 US 674 (1965), la Cour suprême des États-Unis a insisté sur les complexités de cette question et sur la nécessité d'adopter une approche réalisable. La conclusion de l'opinion de la majorité se résume ainsi :

[TRADUCTION]

Nous sommes conscients que ce litige aurait pu être réglé différemment puisque la question n'est régie par aucune disposition législative ou constitutionnelle ni par aucun précédent, et qu'il ne s'agit pas non plus uniquement d'un problème de logique. Il s'agit essentiellement d'une volonté de faciliter l'administration et d'une question d'équité.

LOI UNIFORME SUR LES BIENS IMMATÉRIELS NON RÉCLAMÉS

Nous estimons que la règle que nous avons adoptée est la plus juste, quelle est facile à appliquer et qu'à la longue, elle se révélera la plus acceptable pour tous les États en général.

[21] La simplicité relative et la facilité de réalisation de cette approche risqueraient toutefois d'être fortement compromises en l'absence d'uniformité. Par exemple, un détenteur domicilié dans la province A d'un bien situé dans cette province se retrouverait dans une situation difficile si la province A demandait le bien en se fondant sur le situs et qu'une autre province le réclamait en invoquant la dernière résidence connue du propriétaire.

Questions d'ordre constitutionnel

[22] Des questions d'ordre constitutionnel peuvent se poser relativement aux éléments dactif qui se trouvent dans des institutions réglementées par le gouvernement fédéral ou dans des établissements qui possèdent autrement un caractère fédéral selon l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Par exemple, il y a la *Loi sur les banques* qui prévoit ce qu'il advient des dépôts non réclamés. Ces questions influenceront la portée du régime législatif d'une province. Il est ainsi possible que d'autres mesures législatives fédérales en matière de biens non réclamés aient un rôle à jouer.

[23] Des questions d'ordre constitutionnel se posent aussi relativement à l'extra-territorialité. Certains ont prétendu que, dans tous les régimes relatifs aux biens non réclamés, le situs devrait systématiquement constituer le fondement de l'exercice d'un pouvoir sur le bien puisque toute demande faite relativement à un bien _situé_ à l'extérieur de la province équivaudrait à une application extra-territoriale inconstitutionnelle d'une loi provinciale. Il semble que ce ne soit pas nécessairement le cas et qu'il s'agisse là d'une généralisation exagérée.

[24] Dans le *Renvoi relatif à la Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297, la Cour suprême du Canada a refusé de conclure que la simple existence de répercussions sur des droits extra-provinciaux entraînerait l'invalidité constitutionnelle. Elle a indiqué plutôt qu'il fallait examiner la signification relative des éléments intra-provinciaux et extra-provinciaux de la loi en question. La Cour s'exprime ainsi, à la page 332 :

Lorsque le caractère véritable d'une loi provinciale se rapporte à des matières qui relèvent du domaine de la compétence législative des provinces, les effets accessoires ou indirects sur les droits extra-provinciaux ne rendent pas cette loi *ultra vires*.

[25] Cet arrêt est important pour les régimes relatifs aux biens non réclamés. Il écarte le courant jurisprudentiel antérieur (commençant avec l'arrêt *Royal Bank of Canada v. The King* (1913), 9 D.L.R. 337 (C.P.)) voulant que les lois provinciales dont les effets n'étaient pas limités entièrement à la province étaient réputées *ultra vires*. La Cour a préféré adopter l'approche plus flexible favorisée par le Comité judiciaire du Conseil privé dans l'arrêt *Ladore v. Bennett*, [1939] 3 D.L.R. 1.

[26] Il semblerait ainsi qu'on pourrait valablement prétendre que des mesures législatives permettant des demandes relatives à des biens immatériels non réclamés fondées sur la dernière résidence connue du propriétaire sont permises sur le plan constitutionnel et ce, même si le droit vise un bien dont le situs est dans une autre province, parce que ces mesures ont pour principal objet et effet de transférer les droits du propriétaire sur un bien à la province de sa dernière adresse connue, sous réserve du droit du propriétaire de réclamer son bien éventuellement. Comme les détenteurs des biens (se trouvant à l'intérieur ou à l'extérieur de la province) ne jouissent pas d'un intérêt propriétaire dans le bien et seraient toujours obligés de transférer le bien sur demande présentée par le propriétaire, par son cessionnaire ou par son successeur, il n'y aurait pas atteinte aux droits du détenteur. Aussi, s'il était possible que le détenteur du bien constitue un droit à certaines fins, ce droit pourrait être considéré comme accessoire au droit du propriétaire, et toute répercussion sur un détenteur serait nécessairement incidente selon le raisonnement suivi dans l'arrêt *Churchill Falls*.

LOI UNIFORME SUR LES BIENS IMMATÉRIELS NON RÉCLAMÉS

[27] Cette approche est indubitablement compatible avec le raisonnement de la Cour suprême des États-Unis dans l'arrêt *Texas v. New Jersey*, 379 US 674 (1965), voulant qu'un bien non réclamé constitue un élément dactif du créancier (i.e. le propriétaire) et non du débiteur (i.e. le détenteur) (voir aussi le commentaire relatif à l'article 4 de la *Loi uniforme sur les biens non réclamés* du National Conference of Commissioners on Uniform State Laws, à la page 14). Dans le commentaire préliminaire de cette loi type, on souligne que le critère de l'État de la dernière résidence connue est un indice approximatif du domicile du propriétaire et que cet État serait en droit de légiférer relativement à la succession de ce bien (voir le commentaire sur la *Loi uniforme* américaine, à la page 4).

Conclusion

[28] Indépendamment de l'approche retenue parmi celles décrites précédemment, il semblerait que l'uniformité des lois dans les provinces parviendrait à régler les questions de la multiplicité des autorités en matière de biens immatériels non réclamés. Avec une loi uniforme, les risques que deux provinces réclament le même bien immatériel seraient minimes.

[29] Si le fondement d'une demande relative à des biens non réclamés était prévu par des dispositions uniformes, il serait moins probable que la loi d'une province puisse être jugée comme ayant un effet négatif sur une autre province.

[30] Des mesures uniformes fourniraient un moyen aux régimes concernant les rapports, les transferts, les inspections et l'exécution de s'appliquer à tous les détenteurs se trouvant dans la province, tout en permettant aux autorités de partager entre elles des renseignements et des biens. Une telle approche se retrouve dans la loi type américaine.

[31] Une loi uniforme permettrait l'élaboration d'un principe révisé (et commun) pour le choix de la loi applicable. Il est évident que la question de savoir quelle loi s'applique se

distingue de celles relatives aux droits substantifs découlant de la loi en cause. C'est pourquoi cette question ne serait pas résolue du simple fait qu'une province entend, par sa loi, permettre une réclamation relative au bien. Au Canada, d'après les règles actuelles pour choisir la loi applicable, les questions relatives au titre sur les meubles et les mesures prises par le gouvernement à ce sujet sont régies par la *lex situs*, telle que déterminée selon les règles de conflits des lois de common law (voir McLeod, *The Conflict of Laws*, aux pages 366 et 367). Même si on peut modifier par une loi les règles relatives au choix de la loi applicable, l'uniformité pourrait régler le problème que pose l'existence de règles différentes relativement au choix de la loi applicable dans les provinces. Une telle règle pourrait prévoir que la loi du lieu de la dernière résidence connue du propriétaire régit les questions que soulève une mesure gouvernementale concernant des biens immatériels non réclamés.

[32] Finalement, il est clair qu'une loi uniforme pourrait s'avérer utile pour les détenteurs de biens non réclamés parce qu'elle rendrait leurs obligations plus claires et plus conformes.

[33] Les points examinés ci-dessus sembleraient constituer des questions de base touchant les aspects pratiques et nécessaires d'une loi uniforme. Les propriétaires de biens non réclamés et les gouvernements provinciaux intéressés à s'engager sur cette voie pourraient largement profiter de la création de régimes applicables aux biens immatériels non réclamés. Il s'agit toutefois d'un domaine complexe qui exige un examen rigoureux tant des aspects pratiques que des questions d'ordre constitutionnel et juridique. Jusqu'à maintenant, il ressort des propositions, commentaires et discussions que l'utilisation de la dernière résidence connue du propriétaire comme fondement pour revendiquer des biens immatériels non réclamés se révèle être un choix à la fois réalisable et capable de résister aux contestations judiciaires ou constitutionnelles, surtout si une loi uniforme était adoptée à cet égard.

LOI UNIFORME SUR LES
BIENS IMMATÉRIELS NON RÉCLAMÉS

Recommandations

[34] Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons que :

1. l'adoption, par la Conférence sur l'uniformisation des lois, d'un projet visant l'élaboration d'une loi uniforme sur les biens immatériels non réclamés;
2. la mise sur pied d'un groupe de travail chargé d'examiner les questions pertinentes, de proposer des options et des recommandations capables de servir de bases à une loi uniforme, et de faire rapport à la Conférence sur l'uniformisation des lois en 1999;
3. l'examen, par le groupe de travail :
 - a) du fondement sur lequel un ressort devrait appuyer sa réclamation de biens immatériels non réclamés;
 - b) de la portée de la loi uniforme;
 - c) du modèle d'administration et d'application que contiennent les régimes législatifs actuels.