

Le contrôle des assurances et la Constitution de 1867

Gérard Parizeau

Volume 32, Number 3, 1964

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1103523ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1103523ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (print)

2817-3465 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Parizeau, G. (1964). Le contrôle des assurances et la Constitution de 1867. *Assurances*, 32(3), 132–136. <https://doi.org/10.7202/1103523ar>

Article abstract

À l'occasion du centenaire de la conférence de Charlottetown de 1864, la Société Royale du Canada a tenu un colloque sur l'opportunité de modifier la Constitution en 1967, quand on en fêtera le centenaire. Comme j'ai eu l'occasion de prendre part au débat, j'ai apporté deux exemples de certaines précisions que des circonstances nouvelles exigent. Le second avait trait au contrôle des assurances et à la difficulté qu'on a actuellement d'établir les responsabilités, les interventions et les domaines réservés aux gouvernements provinciaux et fédéral. En voici le texte.

Le contrôle des assurances et la Constitution de 1867

par

GÉRARD PARIZEAU

132

A l'occasion du centenaire de la conférence de Charlottetown de 1864, la Société Royale du Canada a tenu un colloque sur l'opportunité de modifier la Constitution en 1967, quand on en fêtera le centenaire. Comme j'ai eu l'occasion de prendre part au débat, j'ai apporté deux exemples de certaines précisions que des circonstances nouvelles exigent. Le second avait trait au contrôle des assurances et à la difficulté qu'on a actuellement d'établir les responsabilités, les interventions et les domaines réservés aux gouvernements provinciaux et fédéral. En voici le texte.¹



Le second exemple a trait au contrôle des assurances. Même s'il peut paraître secondaire à certains, en comparaison de l'instruction publique, il est important qu'on clarifie les positions respectives des gouvernements dans ce domaine, à cause de l'énormité des capitaux accumulés, des abus possibles et de la nécessité d'accorder aux économies de nos gens la plus grande sécurité possible.

A la conférence de Québec de 1864, l'un des délégués du Canada, monsieur Oliver Mowat, présenta une résolution plaçant sous le contrôle de l'État fédéral les Indiens, les traversiers faisant la navette entre le Canada et les États-

¹ Extrait d'un texte qui paraîtra dans les Mémoires de la Société Royale du Canada au début de 1965.

Unis, les banques d'épargne et les assurances.¹ Pour une raison que ne révèle pas le compte-rendu de la séance, la résolution fut corrigée et la surveillance des assurances resta parmi les questions mises à l'écart. Dès 1868, cependant, le nouveau gouvernement fédéral passait une première loi relative aux assurances, cinq mois après la loi sur les banques et moins d'un an après l'entrée en vigueur de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique. Par la suite, en 1875, le gouvernement fédéral organisa un service des assurances, en reprenant et en complétant certaines dispositions de la loi des assurances adoptée par le gouvernement du Canada en 1860. De son côté, le gouvernement d'Ontario mit sur pied un service des assurances en 1879. Les deux autorités ne pouvaient pas ne pas se heurter. Des cas particuliers furent présentés aux tribunaux et, par l'intervention de sir Oliver Mowat devenu dans l'intervalle premier ministre de l'Ontario, les droits des provinces furent reconnus définitivement sur certains points particuliers, comme le contrat d'assurance et les compagnies relevant du contrôle provincial.² Par la suite, les provinces et le gouvernement fédéral établirent leur autorité graduellement grâce aux arrêts rendus par les tribunaux ou en invoquant tour à tour les articles 91 et 92. Même si l'interprétation a souvent été contraire, selon le point de vue de chaque gouvernement, petit à petit s'est établie une situation de fait dont chacun se contente en attendant mieux. Aux provinces, le gouvernement fédéral reconnaît le droit de constituer des sociétés d'assurances provinciales, de les surveiller, de les taxer. Il admet aussi que chaque province exige un certificat d'enregistrement de toutes les compagnies traitant dans ses bornes territoriales. Il accepte, enfin, qu'il revienne

¹ Confederation Documents. Joseph Pope. Toronto, 1895. P. 30.

² 1881. *Parsons v. Citizen's Insurance Company*, par exemple. Il faut noter que l'alinéa 11 de l'article 92 est très précis sur le droit des provinces de "constituer en corporation des compagnies ayant des objets provinciaux".

aux provinces d'exercer un contrôle sur les intermédiaires — agents, courtiers, experts — et sur la tarification.¹

134

Fait assez caractéristique, comme nous l'avons vu précédemment, chaque fois que les tribunaux se sont prononcés sur des questions relevant du contrôle des assurances depuis 1867, ils ont donné raison aux provinces. Malgré cela, une situation de fait très curieuse s'est établie petit à petit. Les corrections nécessaires ont été apportées à la loi fédérale; mais, pour éviter d'avoir affaire à onze surintendants des assurances, la plupart des sociétés d'assurances ont accepté le contrôle fédéral, malgré l'attitude des tribunaux. Il faut dire que celui-ci est fait avec une conscience et une efficacité très grandes. C'est ainsi qu'en assurance contre l'incendie 84 pour cent des affaires sont assujetties à la surveillance fédérale; tandis qu'en assurance sur la vie le pourcentage est d'environ 96. Et cela, malgré l'imprécision des pouvoirs, encore une fois. Dans le rapport de la Commission Royale d'Enquête sur les problèmes constitutionnels, créée par Québec, les commissaires ont conclu sans hésitation que les affaires d'assurances traitées dans une province relèvent de cette province pour leur contrôle.² De son côté, le surintendant des assurances fédéral, s'est porté à la défense de son autorité auprès de la Commission Porter avec des arguments fort bien exposés.³ Enfin, le comité fédéral, chargé

¹ On se trouve ici devant une situation extrêmement paradoxale, puisque le surintendant fédéral accepte que les tarifs d'assurances des compagnies sur lesquelles il exerce sa surveillance administrative, entrent sous le contrôle des gouvernements provinciaux pour leurs tarifs. Or, la solidité financière d'une société d'assurance est, en définitive, fonction de l'exactitude des tarifs, autant que de l'importance et de la qualité de ses placements.

² Québec 1956. Voici comment le rapport s'exprime sur le sujet: "On sait avec quelle constance et quelle fermeté le Conseil privé et la Cour suprême ont affirmé le droit exclusif des provinces de légiférer en matière d'assurances. Les expressions dont ils se sont servis pour condamner l'ingérence fédérale en ce domaine sont très significatives. Mais il sera sans doute utile de relever ici, en raison même de l'importance qu'on leur a attachée, quelques-uns des arguments par lesquels on a si souvent essayé de justifier cette usurpation des pouvoirs provinciaux".

³ Submission to the Royal Commission on Banking and Finance by the Superintendent of Insurance, Ottawa. 1962.

d'enquêter sur la tarification en assurance automobile et sur l'opportunité d'une intervention de la Commission contre les mesures restrictives du commerce, a conclu ainsi sur la question des tarifs: "Under the Canadian constitution, legislation of this kind is wholly within the jurisdiction of the provinces. As a federal body, appointed to administer specific federal enactments, it is not a function of this Commission to make recommendations to provincial governments for provincial legislation".¹

135

Devant ces attitudes plus ou moins officielles et la réaction du milieu des assurances, il nous semble important de déterminer définitivement les pouvoirs respectifs des gouvernements en présence. En 1864, il a pu paraître sans intérêt de les délimiter. De leur côté les assureurs se sont adaptés à la situation; mais l'assurance a pris un tel essor et sa portée sociale a une telle importance qu'à notre avis, il est nécessaire d'établir les prérogatives de chaque gouvernement sans attendre que de nouveaux jugements, rendus par les tribunaux, viennent ébranler l'édifice péniblement élevé à travers leurs arrêts, par l'interprétation des articles 91 et 92 de la Constitution et grâce à un assez remarquable sens du compromis. Même si tout cela est assez curieux au double point de vue constitutionnel et pratique, même si les organismes existants donnent des résultats appréciables, il n'en reste pas moins qu'à l'occasion d'une refonte de la Constitution, il faudrait établir sur une base solide un contrôle extrêmement important, mais dont la situation reste précaire parce qu'on a négligé d'en définir les sources juridiques en 1867. C'est un exemple parmi beaucoup d'autres, qui permet d'apercevoir un aspect du problème constitutionnel en ce moment au Canada. Encore une fois, celui-ci nous paraît être surtout une question d'adaptation à des circonstances différentes,

¹ Restrictive Trade Practices Commission Report concerning the business of Automobile Insurance in Canada. 1960.

à des aspects nouveaux d'une association entre les provinces, à l'évolution du cadre et des éléments qu'il englobe. Faut-il noter également que quelles que soient les modifications apportées au texte actuel, celles-ci n'apporteront un apaisement aux esprits que si on se décide à donner aux mots non seulement leur sens véritable, mais une interprétation favorable à la minorité. Là nous paraît être la condition essentielle de la concorde: ce bienfait des dieux.