

Les pouvoirs respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux en matière d'assurance

Jacques Clément

Volume 45, Number 2, 1977

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1103934ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1103934ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (print)

2817-3465 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this document

Clément, J. (1977). Les pouvoirs respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux en matière d'assurance. *Assurances*, 45(2), 83–94.
<https://doi.org/10.7202/1103934ar>

Article abstract

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'indique pas de façon précise les pouvoirs que peuvent exercer le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, en matière d'assurance. Au cours des années, un *modus vivendi* s'est établi cependant, auquel la pratique s'est pliée afin de simplifier le contrôle. Nous avons demandé à Me Jacques Clément de reproduire, à l'usage de nos lecteurs, une étude des pouvoirs respectifs des gouvernements canadiens qu'il a faite récemment. Nous la présentons ici dans sa forme première, tout en remerciant son auteur de sa grande amabilité. Le travail indique bien la complexité du sujet parce que, au cours du rendez-vous de Québec en 1864, on a laissé de côté ce qui devait devenir par la suite une énorme entreprise, avec l'expansion prise dans notre société par l'assurance. A.

Les pouvoirs respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux en matière d'assurance

par

JACQUES CLÉMENT, C.R.

83

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'indique pas de façon précise les pouvoirs que peuvent exercer le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, en matière d'assurance. Au cours des années, un modus vivendi s'est établi cependant, auquel la pratique s'est pliée afin de simplifier le contrôle. Nous avons demandé à Me Jacques Clément de reproduire, à l'usage de nos lecteurs, une étude des pouvoirs respectifs des gouvernements canadiens qu'il a faite récemment. Nous la présentons ici dans sa forme première, tout en remerciant son auteur de sa grande amabilité. Le travail indique bien la complexité du sujet parce que, au cours du rendez-vous de Québec en 1864, on a laissé de côté ce qui devait devenir par la suite une énorme entreprise, avec l'expansion prise dans notre société par l'assurance. A.



1 — Champ de compétence en matière d'assurance

A — Principes de base

Il ne fait plus de doute aujourd'hui que seules les provinces ont compétence pour régler le commerce de l'assurance sur leur territoire. Une jurisprudence abondante a clairement établi que la réglementation de l'assurance à l'intérieur d'une province est de sa compétence en vertu de l'article 92 (13) de l'A.A.N.B. qui attribue aux provinces le pouvoir exclusif de faire des lois relatives à « La propriété et les droits civils dans la province ». Il ne s'agit donc pas d'un « trafic » ou d'un « commerce » au sens de l'article 91 (2) de l'A.A.N.B. Voici les causes qui ont permis de préciser cet aspect de la Constitution :

Procureur Général du Canada v. Procureur Général de l'Alberta,
Citizen Insurance Company v. Parsons 1888, 7 A.C. 96
1916. 1 A.C. 588

Procureur Général de l'Ontario v. Reciprocal Insurers... 1924, A.C. 328

Re: Loi des assurances du Canada, 1932 A.C. 41

Procureur Général du Canada v. Procureur Général de l'Ontario, 1937, A.C. 355

Re: Article 16 de la Loi spéciale sur les revenus de guerre, 1942 R.C.S. 429

84

The Canadian Indemnity Co. & al v. Le Procureur Général de la Colombie-Britannique, jugement de la Cour Suprême en date du 5 octobre 1976.

Le Fédéral ne peut s'arroger cette compétence provinciale par le biais du droit criminel (1), de ses pouvoirs de taxation (2), de ses pouvoirs en matière de « paix, ordre et bon gouvernement » (3), de ses pouvoirs sur les aubains (« aliens ») et les immigrants (4) ou de ses pouvoirs d'incorporer des compagnies fédérales (5).

(1) Procureur Général de l'Ontario v. Reciprocal Insurers, 1924, A.C. 328

(2) Re: Loi des assurances du Canada, 1932 A.C. 41

(3) Procureur Général du Canada v. Procureur Général de l'Alberta, 1916, 1 A.C. 588

(4) Re: Loi des assurances du Canada, 1932 A.C. 41;
Re: article 16 de la Loi spéciale sur les revenus de guerre, 1942, R.C.S. 429;

Procureur Général du Canada v. Procureur Général de l'Alberta, 1916, 1 A.C. 588

(5) Citizen Insurance Company v. Parsons, 1888, 7 A.C. 96.

Toutes les tentatives fédérales qui ont été soumises au Conseil Privé ont été jugées ultra vires parce que leur objet principal n'était pas autre chose qu'une tentative de réglementer l'assurance dans la province. Cependant, cela ne signifie pas que le Fédéral ne pourrait pas, par une législation bien conçue ayant pour objet principal les aubains, interdire l'entrée au pays aux étrangers ou les assujettir à l'obtention d'un permis pour faire affaire au Canada.

B — Jurisprudence

La jurisprudence constitutionnelle étant essentiellement une série de cas d'espèce, nous croyons utile de faire état brièvement de certaines décisions importantes dans le domaine de l'assurance. Les principes dégagés plus haut ont été énoncés à l'occasion de ces diverses décisions et pour en saisir toute la portée et les limites, il n'est pas superflu d'en connaître les données essentielles.

— *Citizens Insurance Company v. Parsons*, 1888, 7 A.C. 96

85

Il s'agissait de savoir si une compagnie fédérale était assujettie à la réglementation de la province de l'Ontario concernant les conditions statutaires du contrat d'assurance. Il fut décidé que la province peut réglementer le contrat d'assurance même à l'égard des compagnies étrangères ou extra-provinciales, sujettes à une réglementation fédérale concernant l'émission des permis, et aux compagnies constituées par le Fédéral en vertu de son pouvoir général d'incorporation. Le commerce de l'assurance est régi par les provinces en vertu de l'article 92 (13) et il n'entre pas dans « regulation of trade and commerce » de l'article 91 (2). Il fut jugé que cette loi n'était pas contradictoire avec la loi fédérale (présumée valide pour les fins de cette cause) imposant à toutes compagnies d'assurance étrangères, fédérales ou provinciales l'obligation d'obtenir un permis du ministre des finances fédéral.

— *Procureur Général du Canada v. Procureur Général de l'Alberta*, 1916, 1 A.C. 588.

Par une nouvelle loi, le Fédéral obligeait toutes les personnes qui se livrent à des opérations d'assurance au Canada à se munir d'un permis fédéral. Toutefois, la loi ne visait pas les compagnies provinciales faisant affaires dans la province uniquement. Par contre, elle visait les personnes non incorporées ainsi que les compagnies étrangères faisant affaires dans une seule province. Elle visait aussi les compagnies provinciales qui désiraient faire affaires dans une autre province.

Le Conseil Privé jugea qu'il ne s'agissait pas d'une réglementation en vue d'assurer la paix, l'ordre et le bon gouvernement au Canada. Il s'agissait pour le Fédéral de réglementer au moyen d'un permis un « trafic » que les personnes pouvaient exercer librement dans la province. On décida, entre autre, que le Fédéral ne peut imposer à une

compagnie, qui veut limiter ses activités à une seule province et qui désire étendre ses pouvoirs à une autre province, l'obligation de passer par le Fédéral. On ne peut non plus forcer des individus, qui veulent faire affaires dans la province, à obtenir un permis fédéral.

Par contre, le Vicomte Haldane déclarait:

86

« The second question is, in substance, whether the Dominion Parliament has jurisdiction to require a foreign company to take out a licence from the Dominion Minister, even in a case where the company desires to carry on its business only within the limits of a single province. To this question their Lordship's reply is that in such a case it would be within the power of the Parliament of Canada, by properly framed legislation, to impose such a restriction. It appears to them that such a power is given by the heads in s. 91, which refer to the regulations of trade and commerce and to aliens. This question also is therefore answered in the affirmative. »

(2 OLM. page 10)

— *Procureur Général de l'Ontario v. Reciprocal Insurers*. 1924 A.C. 328.

Il s'agissait d'une nouvelle loi fédérale réglemant l'assurance et faisant un crime du fait de ne pas avoir de permis fédéral sauf dans le cas des compagnies provinciales (ainsi que certaines autres exceptions). Cette loi fut jugée ultra vires.

On jugea qu'il s'agissait d'une tentative semblable à celle étudiée dans *Procureur Général du Canada v. Procureur Général de l'Alberta*. La législation provinciale est valide même si elle affecte aussi des aubains ainsi que des compagnies fédérales puisqu'il s'agit d'une loi d'application générale portant sur le droit civil. Il est possible qu'une loi fédérale pour les aubains soit en contradiction avec une loi provinciale. Elle aurait alors préséance. Comme disait le Vicomte Haldane dans *Procureur Général du Canada v. Procureur Général de l'Alberta*, il est possible qu'une loi bien conçue obligeant les aubains (qu'il s'agisse de personnes ou de compagnies) à obtenir un permis comme condition pour faire de l'assurance au Canada soit valide. Mais il ne s'agit pas ici d'une telle législation bien conçue.

— *Re : Loi des assurances du Canada, 1932 A.C. 41.*

Il s'agissait d'une loi fédérale créant une juridiction exclusive pour réglementer les assureurs étrangers et britanniques ainsi qu'une loi fiscale pénalisant par des taxes ceux qui faisaient assurer leurs propriétés par des assureurs britanniques ou étrangers non munis des permis requis. Cette loi fut jugée ultra vires tant à l'égard des assureurs étrangers que des assureurs britanniques.

« Their Lordships consider that although the question was studiously kept open in the Reciprocal Insurers' case (1), it was really decided by what was then laid down. The case decided that a colourable use of the Criminal Code could not serve to disguise the real object of the legislation, which was to dominate the exercise of the business of insurance. And in the same way it was decided that to try by a false definition to pray in aid s. 95 of the British North America Act, 1867, which deals with immigration, in order to control the business of insurance, was equally unavailing. What has got to be considered is whether this is in a true sense of the word alien legislation, and that is what Lord Haldane meant by « properly framed legislation. » Their Lordships have no doubt that the Dominion Parliament might pass an Act forbidding aliens to enter Canada or forbidding them to engage in any business without a license, and further they might furnish rules for their conduct while in Canada, requiring them, e.g., to report at stated intervals. But the sections here are not of that sort, they do not deal with the position of an alien as such; but under the guise of legislation as to aliens they seek to intermeddle with the conduct of insurance business, a business which by the first branch of the 1916 case has been declared to be exclusively subject to Provincial law. Their Lordships have, therefore, no hesitation in declaring that this is not « properly framed » alien legislation. »

(2 OLM. page 706)

(...)

« Sect. 16 clearly assumes that a Dominion license to prosecute insurance business is a valid license all over Canada and carries with it the right to transact insurance business. But it has been already decided that this is not so; that a Dominion license, so

far as authorizing transactions of insurance business in a Province is concerned, is an idle piece of paper conferring to rights which the party transacting to accordance with Provincial legislation has not already got, if he has complied with Provincial requirements. It is really the same old attempts in another way. »
(2 OLM. page 708)

— *Re : Article 16 de la Loi spéciale sur les revenus de guerre, 1942*
R.C.S. 429.

88

Il s'agissait d'une loi fédérale obligeant les compagnies d'assurance étrangères et britanniques à s'enregistrer au Fédéral avant de faire affaires au Canada. Cet enregistrement était assujéti à diverses conditions telles qu'un cautionnement et prévoyait des pénalités au moyen de taxes pour ceux qui ne se conformaient pas à la loi. Cette loi fut jugée ultra vires.

2 — Par ailleurs, il y a le pouvoir fédéral d'incorporer des compagnies

A — Principes de base

La jurisprudence du Conseil Privé et de la Cour Suprême a clairement énoncé le principe que les provinces ne peuvent priver une compagnie fédérale de son statut et de ses pouvoirs.

Au Canada, les provinces ont le droit de constituer des corporations pour des fins provinciales et le Fédéral a un pouvoir équivalent de constituer des corporations pour des fins fédérales.

Une compagnie provinciale ne peut faire affaires, à moins d'une autorisation spéciale conférée par le gouvernement d'une autre province, que dans sa seule province d'origine alors que la compagnie fédérale peut transiger partout au Canada quel que soit l'emplacement de son siège social.

Il n'est pas inutile de garder à l'esprit qu'en cas de conflit entre des pouvoirs attribués à une compagnie par une province et ceux attribués à une autre compagnie par le Fédéral, il semble que ce soit les pouvoirs attribués par le Fédéral qui doivent avoir priorité au point de rendre inefficaces, dans la mesure où ils sont incompatibles, les pouvoirs conférés par la province.

Ce principe a été consacré notamment dans l'arrêt *Compagnie Hydrolique de St-François v. Continental Heat and Light Company*, 1909 A.C. 194. Il s'agissait dans cette affaire d'une compagnie fédérale créée par une loi fédérale autorisant celle-ci à produire et vendre de l'électricité partout au Canada. Une loi provinciale subséquente conférerait l'exclusivité à une compagnie provinciale dans une région donnée. On décida que la loi fédérale avait suprématie et que la *Compagnie Hydrolique de St-François* ne pouvait se prévaloir de l'exclusivité accordée par sa charte provinciale.

Suivant une jurisprudence constante, une province ne peut assujettir le droit d'une compagnie fédérale, comme telle, de faire affaires dans la province à l'obtention d'un permis émis par le lieutenant-gouverneur en conseil.

89

B — Jurisprudence

Deux décisions particulièrement importantes ont illustré ce principe. En voici un bref résumé.

— *John Deere Plow v. Wharton*, 1915 A.C. 330.

Une loi provinciale obligeait toutes compagnies non incorporées dans la province y inclus les compagnies fédérales, à obtenir un permis de la province avant de faire des opérations dans la province. Il fut décidé qu'une province ne peut adopter aucune loi de nature à priver une compagnie fédérale de la jouissance de sa personnalité civile et de l'exercice de ses pouvoirs. Cette décision n'étudie pas cependant le pouvoir des provinces d'imposer de telles conditions à des compagnies étrangères.

— *Great West Saddlery v. Le Roi*, 1921, 2 A.C.

Il s'agissait d'une loi assujettissant des compagnies fédérales (et aussi les compagnies étrangères, mais cela ne fut pas étudié par le Conseil Privé), à l'obtention d'un permis provincial pour avoir le droit de faire affaires dans la province. En somme, la législation provinciale obligeait les compagnies du Dominion à obtenir un permis provincial comme condition d'exercer dans cette province des droits que la loi du Dominion leur avait conférés. Il fut jugé que les lois provinciales ne peuvent amoindrir la situation ou les capacités des compagnies fédérales ou les empêcher d'exercer les pouvoirs conférés par le Dominion.

Cependant, il fut également déclaré par le Conseil Privé que les compagnies fédérales doivent se soumettre aux lois provinciales d'application générale (telles que les lois fiscales, de main morte, de permis, la forme des contrats . . .). Quant aux sanctions des lois provinciales, elles ne doivent pas paralyser indirectement ou causer l'annulation des pouvoirs validement conférés par le Dominion.

90

Par contre, une compagnie fédérale est assujettie à toute législation ou réglementation provinciale réglementant un secteur donné d'activité de compétence provinciale. Si la législation provinciale s'applique à un domaine provincial dans les limites de la province et si cette législation s'applique indistinctement à toutes les personnes, compagnies ou autres, se livrant à cette activité dans la province, il ne s'agit pas alors d'une législation ayant pour objet de limiter les pouvoirs d'incorporation du gouvernement fédéral au sens de l'arrêt *Great West Saddlery v. Le Roi*, 1921, 2 A.C. 91.

De telles législations ont été jugées *intra vires* des pouvoirs provinciaux même si elles s'appliquaient à des compagnies fédérales notamment dans les cas suivants:

- assurance: *Citizens Insurance Company v. Parsons*, 1888, 7 A.C. 96
- commerce des immeubles: *Colonial Building Association v. Procureur Général du Québec*, 1883, 9 A.C. 157
- le commerce des valeurs mobilières: *Lymburn v. Mayland*, 1932 A.C. 318; *Smith v. La Reine*, 1960 R.C.S. 776 et *Duplain v. Cameron*, 1961 R.C.S. 693.

Dans la cause de *Canadian Indemnity Company & al v. Le Procureur Général de la Colombie-Britannique* (jugement de la Cour Suprême en date du 5 octobre 1976) des compagnies possédant une charte fédérale avaient cherché à faire annuler la loi de la Colombie-Britannique créant une Régie d'État ayant le monopole de l'assurance automobile à l'exclusion de toute autre personne, y compris des compagnies fédérales. L'une des raisons invoquées était que cette loi entraînait de manière substantielle le statut et la capacité de ces compagnies fédérales de se livrer au commerce pour lequel elles avaient été incorporées. La loi fut déclarée *intra vires* notamment parce qu'elle s'appliquait à toute personne voulant se livrer au commerce de l'assurance automobile dans la province, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale.

3 — Compétence des provinces à l'égard des étrangers et des non résidents

A — Principes de base

Le pouvoir de légiférer directement sur la citoyenneté, les aubains et les non résidents appartient sans contredit au gouvernement fédéral. Cela n'implique pas cependant que le gouvernement fédéral ait le pouvoir de s'immiscer dans des matières provinciales par le biais de cette compétence.

Le Conseil Privé a déclaré dans *Re: Loi des assurances du Canada, 1932 A.C. 41* (voir la citation plus haut) qu'un permis fédéral accordé à une compagnie étrangère de faire le commerce de l'assurance partout au Canada n'a aucune valeur utile à l'encontre d'une législation provinciale imposant à toute personne (compagnies provinciales et autres) l'obligation d'obtenir un permis provincial pour faire le commerce de l'assurance dans la province.

Par contre, le Conseil Privé et même la Cour Suprême du Canada ont décidé à quelques reprises que les provinces pouvaient imposer certaines restrictions à des étrangers en autant que ces restrictions, même si elles ne s'appliquaient qu'à des étrangers, avaient pour objet principal de régler une activité de compétence provinciale.

B — Jurisprudence

La jurisprudence que nous allons maintenant considérer ne traite que de personnes physiques et non de personnes morales. Sa portée est donc relative. Toutefois, certaines opinions émises par l'Honorable Juge en Chef Bora Laskin dans la cause de *Morgan et al v. Procureur Général de l'Île-du-Prince-Édouard, 1972 (2) R.C.S. 349* semblent ouvrir certaines avenues aux provinces pour légiférer à l'égard de toutes les personnes qui ne résident pas dans la province ou qui ne dépendent pas directement de son autorité législative y compris les compagnies fédérales.

Le Conseil Privé a tout d'abord semblé attribuer au seul parlement fédéral le pouvoir d'imposer des restrictions s'appliquant aux étrangers. Toutefois, l'interprétation ultérieure de l'arrêt *Union Colliery v. Bryden, 1899 A.C. 580* donné par le Conseil Privé a très considérablement réduit la portée de ce principe.

ASSURANCES

— *Union Colliery v. Bryden*, 1899 A.C. 580.

Il s'agissait d'une loi de la Colombie-Britannique interdisant aux enfants, femmes et aux *Chinois* de travailler dans une mine en Colombie-Britannique. Le terme chinois s'appliquait tant aux étrangers naturalisés qu'à ceux qui ne l'étaient pas. Le Conseil Privé jugea la loi ultra vires parce qu'elle était reliée et elle affectait directement les droits et privilèges attachés à la « naturalisation » qui est de juridiction fédérale.

92 — *Cunningham v. Tomey Homma*, 1903 A.C. 151.

Il s'agissait d'une loi de la Colombie-Britannique privant des personnes naturalisées canadiennes du droit de vote. Cette législation fut jugée valide. Le Conseil Privé décida de distinguer entre les droits ordinaires que peut avoir toute personne et les privilèges que peut accorder la loi. Dans le cas de *Union Colliery v. Bryden*, on privait, de fait, les Chinois du droit de gagner leur vie dans la province et on leur en interdisait ainsi, à toutes fins pratiques, l'entrée. Ici, la province visait simplement à exercer sa compétence en matière électorale provinciale et elle ne privait, somme toute, les étrangers que de l'exercice d'un privilège qu'elle était libre d'accorder ou non.

— *Brooks-Bidlake and Whittal Ltd. v. Attorney General of B.C.* 1923 A.C. 450.

Il s'agissait d'une loi de la Colombie-Britannique autorisant le lieutenant-gouverneur en conseil à émettre des permis de coupe de bois comportant l'interdiction pour les concessionnaires d'engager des Chinois ou des Japonais. La province annula la concession accordée à l'appelant parce que celui-ci, de son propre aveu, avait engagé des Chinois. Il fut jugé, à la lumière de l'arrêt *Cunningham v. Tomey Homma*, 1903 A.C. 151 qu'il ne s'agissait pas là d'une législation sur les aubains et les personnes naturalisées mais d'une législation portant sur l'administration des propriétés publiques.

— *Morgan et al. v. Procureur Général de l'Île-du-Prince-Édouard*, 1972 (2) R.C.S. 349.

On attaquait l'article 3 du Real Property Act de l'Île-du-Prince-Édouard interdisant à une personne n'habitant pas la province d'acquérir et détenir aucun titre à un terrain dépassant dix acres, sauf autori-

sation du lieutenant-gouverneur en conseil. Cette loi était inspirée par la crainte de voir tomber l'île aux mains de propriétaires forains.

Avant de se prononcer sur le litige, la Cour Suprême déclara qu'il n'était pas nécessaire de décider si la loi s'appliquait aux compagnies également ou seulement aux particuliers. Toutefois, il semblerait que la loi ne s'appliquait pas aux compagnies.

Par contre, la Cour Suprême constata que l'article 3 s'appliquait aussi bien aux citoyens canadiens qui résident en dehors de l'Île-du-Prince-Édouard au Canada ou ailleurs qu'aux personnes étrangères.

93

Au dire de la Cour Suprême, la question était ici de savoir si le paragraphe 1 de l'article 24 de la Loi sur la citoyenneté canadienne (prévoyant que l'étranger peut acquérir et détenir des biens au Canada de la même manière qu'un citoyen canadien) oblige une province à traiter les aubains qui n'y résident pas de la même façon que ceux qui y résident.

Le Juge en Chef déclare aussi:

« The question that would have to be answered is whether the provincial legislation, though apparently or avowedly related to an object within provincial competence, is not in truth directed to, say, aliens or naturalized persons so as to make it legislation striking at their general capacity or legislation so discriminatory against them as in effect to amount to the same thing. »

La Cour Suprême, se prononçant au mérite, déclara:

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

of businesses or activities which fall within provincial legislative power.

In the present case, the residency requirement affecting both aliens and citizens alike and related to a competent provincial object, namely, the holding of land in the province and limitations on the size of the holdings (relating as it does to a limited resource), can in no way be regarded as a sterilization of the general capacity of an alien or citizen who is a non-resident, especially when there is no attempt to seal off provincial borders against entry. »

94

On peut noter que dans cette décision le Juge Laskin déclare que quant à lui il aurait jugé la législation de la Colombie-Britannique valide contrairement au Conseil Privé dans le cas de *Union Colliery v. Bryden*, 1899 A.C. 580 puisque le fait d'empêcher des Chinois de travailler dans les mines ne les empêchaient pas de vivre dans la province en travaillant dans d'autres secteurs d'activité bien qu'une telle législation lui répugnait personnellement.

On peut donc voir à la lumière de cette jurisprudence que dans la mesure où la province vise essentiellement à légiférer dans un domaine qui relève de sa compétence elle peut imposer des conditions qui sont applicables non seulement à des étrangers mais également à des citoyens canadiens qui vivent en dehors de la province et même, possiblement, à des compagnies fédérales.