

Les municipalités et la crise de l'assurance-responsabilité à la lumière de l'expérience de la ville d'Ottawa

Alcide J. Degagné

Volume 18, Number 1, 1987

Colloque sur l'avenir de l'indemnisation du préjudice corporel, à la lumière du droit comparé

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1059088ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1059088ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Éditions Wilson & Lafleur, inc.

ISSN

0035-3086 (print)

2292-2512 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Degagné, A. J. (1987). Les municipalités et la crise de l'assurance-responsabilité à la lumière de l'expérience de la ville d'Ottawa. *Revue générale de droit*, 18(1), 83–89. <https://doi.org/10.7202/1059088ar>

Droits d'auteur © Faculté de droit, Section de droit civil, Université d'Ottawa, 1987

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

LA CRISE DE L'ASSURANCE-RESPONSABILITÉ ET SES CONSÉQUENCES SOCIO-ÉCONOMIQUES

Les municipalités et la crise de l'assurance-responsabilité à la lumière de l'expérience de la ville d'Ottawa

ALCIDE J. DEGAGNÉ *
Directeur général de la
ville d'Ottawa

SOMMAIRE

I. L'industrie de l'assurance	84
II. Le système judiciaire	85
III. Les municipalités	87

Le consumérisme est une force avec laquelle il faut compter. Grâce à lui, les consommateurs ont acquis de nouveaux droits et ils jouissent d'une protection beaucoup plus grande des tribunaux.

Le phénomène n'est pas nouveau. Il remonte peut-être à la fin de la Première Grande Guerre, alors que disparaissaient la théorie du laissez-faire et la mentalité austère de l'individualisme et du capitalisme. La croyance actuelle est que toute personne et tout fournisseur de biens et services sont de plus en plus responsables de leurs actes. Cela est particulièrement vrai lorsque le fournisseur possède une expertise particulière qui le place dans une situation avantageuse pour négocier.

La gestion actuellement déplorable des risques par les pouvoirs locaux est un sujet très controversé et plutôt confus. Le dilemme dans lequel sont enfermées les municipalités a été attribué à plusieurs causes : les marchés internationaux de la réassurance, les pratiques peu clairvoyantes des compagnies d'assurance ces dernières

* Allocution prononcée lors du déjeuner du vendredi 17 octobre 1986.

années, l'attitude changeante du public à l'égard des poursuites judiciaires, la générosité des tribunaux, l'insécurité des marchés de la réassurance face au secteur public et aux futures mesures législatives et enfin le manque d'expertise des gouvernements locaux en ce qui a trait à la gestion des risques.

Aux fins de cet exposé, je voudrais expliciter trois des principales causes mentionnées ci-dessus et examiner leurs effets sur le problème de l'assurance-responsabilité ainsi que les solutions qu'il serait possible d'y apporter.

I. L'INDUSTRIE DE L'ASSURANCE

Les porte-parole de l'industrie de l'assurance se plaisent à jeter le blâme de la crise de l'assurance-responsabilité sur les indemnités élevées accordées par les tribunaux, mais cela ne s'arrête pas là. Les tendances d'une industrie reconnue pour ses cycles d'expansion et de contraction sont aussi une cause du problème.

Il y a dix ans, dans toute l'Amérique du Nord, les primes d'assurance-responsabilité ont doublé, la protection a diminué et certaines polices n'ont pu être renouvelées (situation qui se répète de façon encore plus prononcée depuis les dix-huit derniers mois). Toutefois, vers la fin des années 70, les taux d'intérêt ont monté en flèche, ce qui a permis aux compagnies d'assurance de toucher un revenu très élevé sur leurs placements. Leur capacité d'émettre des polices de responsabilité civile s'est accrue car il devenait plus intéressant pour elles d'accroître leurs revenus provenant des primes ou des réinvestissements. La concurrence, avivée par l'entrée de nouvelles compagnies sur le marché de l'assurance, a déclenché une ruée pour trouver de nouveaux clients et provoqué ainsi une baisse considérable des primes. D'après les critiques, l'industrie de l'assurance s'est trop préoccupée à ce moment-là de faire fructifier ses investissements et elle a négligé l'activité plus prosaïque que représentait la gestion des risques. C'est pourquoi les taux d'intérêt ont chuté au moment même où commençaient les réclamations d'indemnités en vertu de polices vendues à bon marché. Soudainement, les bilans sont devenus déficitaires et l'industrie de l'assurance a dû faire face à une crise, qui s'est d'ailleurs répercutée sur les gens qui avaient besoin de protection.

La situation a été aggravée par la tendance de certains tribunaux à accorder des indemnités très élevées dans des cas de responsabilité civile et par les réclamations provenant de toutes les parties du monde lors d'événements catastrophiques comme, par

exemple, l'accident de Bhopal. Ce qui a semblé aussi se produire, c'est que les tribunaux ont tenté de faire assumer les pertes par ceux qui pouvaient payer (ex. : les municipalités) plutôt que par la personne responsable. Lorsque cela s'est produit, les autorités judiciaires ne se sont préoccupées que de trouver un payeur, mais pas n'importe lequel ; il fallait que ses goussets soient bien garnis.

Cette théorie, appelée désormais « syndrome du gousset bien garni » (*deep pocket syndrome*) semble avoir contribué largement, sinon entièrement, au fait que les assureurs et réassureurs en sont à leur quatrième année de lourdes pertes alors que les sommes versées en indemnités sont supérieures aux primes perçues, y compris les revenus de placement.

Malheureusement, pendant que cette théorie s'implantait et que les compagnies subissaient de lourdes pertes à cause des réclamations, l'industrie de l'assurance, dans sa sagesse, connaissait un cycle qu'on pourrait qualifier d'automutilation. Les assureurs, désireux de s'approprier la clientèle municipale ont pullulé et ont offert des primes insuffisantes, probablement en espérant qu'il n'y aurait pas de réclamations et qu'ils pourraient toucher d'énormes revenus de placement. Comme beaucoup d'entre eux l'ont appris, la vie n'est pas si facile.

Il ne faudrait cependant pas oublier que la situation actuelle ne constitue pas la première crise dans le domaine de la protection offerte au secteur public par l'industrie de l'assurance. En effet, celle-ci a connu plusieurs périodes difficiles au cours des dernières années, la dernière crise s'étant produite en 1975. Mais les causes déjà mentionnées ont compliqué le problème actuel. Les compagnies d'assurance ont réagi très rapidement : elles ont voulu régler instantanément les problèmes et protéger leur propre solvabilité. Pour ce faire, elles ont réduit la protection, augmenté les franchises et les primes.

II. LE SYSTÈME JUDICIAIRE

Les fortes indemnités fixées par les tribunaux influent sur la protection offerte par les polices de responsabilité civile, mais nous devons aussi examiner ce qui a modifié la tendance des décisions rendues dans les poursuites en droit civil. Un des premiers signes visibles est l'attitude différente qui s'est développée au cours de la dernière décennie. Il n'y a pas que les jugements rendus contre les municipalités qui se sont multipliés ; on constate aussi une évolution de la tradition, qui est passée du style anglais, plus conservateur, au style américain, plus libéral, dans le domaine des réclamations.

En 1978, trois importantes décisions¹ d'au moins un million de dollars chacune ont été rendues par la Cour suprême du Canada; les décisions de cette importance sont maintenant chose courante.

Dans les années 70 et 80, on avait tendance à accroître le montant des indemnités, même pour les causes qui ne portaient pas sur les blessures corporelles, et à balayer plusieurs défenses sur lesquelles on s'était appuyé jusqu'alors.

Un autre aspect du problème est que, au cours des dernières années, les tribunaux ont étendu la responsabilité des pouvoirs locaux en créant de nouvelles responsabilités et en accroissant les responsabilités existantes.

Le facteur de majoration est venu compliquer les choses; il s'agit d'une somme qui est ajoutée à toute indemnité consentie dans une poursuite pour responsabilité civile, en prévision de l'impôt à payer sur l'indemnité touchée. Dans certains cas, cette somme additionnelle peut représenter jusqu'au tiers du montant total.

Une autre raison de la hausse vertigineuse est la qualité des preuves soumises par l'avocat astucieux du poursuivant. Les avocats ont utilisé efficacement les preuves fournies par les comptables, les actuaires et les économistes pour prouver que des dommages auront des conséquences sur une longue période. La qualité des documents produits et des témoignages des experts s'est accrue, et les juges sont plus facilement persuadés que la responsabilité doit incomber au défendeur.

Un autre point doit être pris en considération : de plus en plus de gens s'en prennent aux grandes sociétés et aux municipalités. Ils craignent de moins en moins de s'opposer à l'hôtel de ville. Les mouvements mis en branle par les groupes de consommateurs ont favorisé ce genre de climat. Le fait que les gens ne supporteront tout simplement plus d'être traités avec plus ou moins d'équité et la publication par la presse des indemnités et des plaintes ont aussi contribué à l'augmentation de poursuites judiciaires.

Ces tendances ont eu pour résultat que les émetteurs de polices de responsabilité civile, qui n'ont pas réussi à évaluer les effets de principaux changements sociaux de la dernière décennie, ne savent vraiment plus comment la protection devrait s'appliquer, ce qui rend presque impossible l'établissement de taux réalistes.

1. *Andrews c. Grand and Toy Alberta Ltd*, [1978] 2 R.C.S. 229; *Thornton c. Board of School Trustees of School District no 57*, [1978] 2 R.C.S. 267; *Arnold c. Teno*, [1978] 2 R.C.S. 287.

III. LES MUNICIPALITÉS

Quelle qu'en soit la cause, la réalité actuelle est que la gestion des risques a atteint des proportions de crise pour les municipalités. Celles-ci sont aux prises avec des primes qui montent en flèche, une augmentation des franchises, un plafond inférieur de l'assurance-responsabilité et des exclusions de plus en plus fréquentes de certaines protections; elles paient donc beaucoup plus cher pour une protection bien inférieure.

En outre, la complexité de plus en plus grande que connaît la livraison des services municipaux et les répercussions des restrictions budgétaires sur l'entretien des infrastructures municipales ont rendu les administrations municipales vulnérables à un nombre croissant de risques.

Ces nouveaux services obligent maintenant les municipalités à être prudentes. La loi qualifie cette obligation de « devoir de prudence » (*duty of care*). Par le passé, lorsque les municipalités négligeaient de prendre les précautions nécessaires, elles pouvaient quand même jouir d'un certain nombre de moyens de défense comme, par exemple :

- le *caveat emptor* (l'acheteur est responsable de ses achats)
- le contrat liant des parties successives (l'acheteur suivant n'a pas fait affaires avec moi)
- La *Loi sur les autorités publiques*
- la prescription
- l'exclusion du contrat de la clause de responsabilité.

Mais ces moyens de défense ont disparu ou du moins sont en voie de disparaître, parce que les juges traitent les municipalités comme des sociétés.

Un autre facteur important négligé par les municipalités a été la prise de mesures novatrices visant à réduire les risques, tout en offrant les mêmes critères élevés quant à la qualité et à la quantité des services dont les Canadiens ont l'habitude de bénéficier.

Les municipalités auraient dû aussi :

- favoriser une participation active aux programmes de prévention des pertes et à leur élaboration, et mettre sur pied des services de gestion des risques, etc.;
- favoriser la participation active des membres du personnel à certains organismes d'assureurs, tel que la Risk and Insurance Management Society;
- favoriser la formation officielle en assurance des membres du personnel qui s'occupent de questions d'assurance.

De plus, on devrait s'efforcer de comprendre les relations qu'ont depuis dix ans les municipalités et les assureurs. On pourrait se demander si les municipalités ont eu tort de mettre l'accent sur le prix de la protection plutôt que sur la qualité de l'assureur qui fournit cette protection. Enfin, l'habitude qu'ont plusieurs municipalités de demander des soumissions pour leurs contrats d'assurance font qu'elles peuvent difficilement établir des liens solides, à long terme, avec une compagnie d'assurance, ce qui les mettrait en bonne posture pour négocier sur les marchés rigides actuels.

Au plan municipal, la crise de l'assurance-responsabilité existe bel et bien au Canada et, même si elle peut s'expliquer, il n'est pas moins nécessaire de s'attaquer aux problèmes qu'elle engendre. C'est pourquoi il faudrait corriger la situation, afin que les mesures qui seront prises comportent à long terme des avantages pour tous.

Solutions possibles :

- demander aux gouvernements d'exiger une plus forte réserve de capitaux propres des assureurs et réassureurs détenant un permis canadien;
- demander aux gouvernements d'insister sur l'application plus rigoureuse des tests de solvabilité et sur le respect de saines méthodes de souscription et de comptabilité;
- demander aux gouvernements de prévoir dans la législation un maximum pour les indemnités versées pour pertes financières à la suite de réclamations pour blessures corporelles et décès;
- favoriser l'éducation formelle, spécialisée en assurances, des membres du personnel qui œuvrent dans ce domaine;
- favoriser la participation active à des programmes de prévention des pertes et à leur élaboration, ainsi qu'à la mise sur pied de services de gestion des risques;
- favoriser la participation active à l'élaboration d'offres annuelles de souscription, détaillées et exhaustives;
- élaborer une approche plus imaginative concernant les protections (ex. : des régimes rétrospectifs d'évaluation, des genres d'auto-assurance);
- promouvoir la souscription en commun de polices d'assurance par plusieurs compagnies;
- songer à la possibilité d'établir un maximum légal pour les indemnités accordées dans les causes de responsabilité civile pour des erreurs et des omissions municipales;
- favoriser le libre-échange de polices, l'établissement d'objectifs pour la gestion des risques, d'offres de souscription, de programmes de contrôle des pertes, etc., entre les compagnies d'assurance et les municipalités;

- établir un comité permanent composé de gestionnaires municipaux affectés à l'étude des risques, qui serait chargé de surveiller constamment les questions d'assurance propres au domaine municipal, afin de s'assurer que ces questions sont soulevées assez tôt pour permettre une action concertée des élus municipaux.