Document généré le 18 sept. 2024 11:07

Assurances

Assurances

Le Rapport Rowell-Sirois et les Assurances

Volume 8, numéro 4, 1941

URI : https://id.erudit.org/iderudit/1102958ar
DOI : https://doi.org/10.7202/1102958ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)
2817-3465 (numérique)

Découvrir la revue

Citer ce document

(1941). Le Rapport Rowell-Sirois et les Assurances. *Assurances*, *8*(4), 195–203. https://doi.org/10.7202/1102958ar

Résumé de l'article

En avril 1938, nous avons reproduit le texte d'un mémoire présenté par Life Insurance Officers Association à la Commission Rowell-Sirois, au sujet des pouvoirs respectifs des gouvernements provinciaux et fédéral en matière d'assurances. C'est avec plaisir que nous communiquons au lecteur les conclusions du Rapport, dont le sort vient, momentanément tout au moins, d'être rendu si précaire par la fin précipitée de la Conférence interprovinciale. On y trouvera un texte intéressant quant au fond, sinon quant à la forme. – A.

Tous droits réservés © Université Laval, 1941

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

érudit

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

Le Rapport Rowell-Sirois et les Assurances

En avril 1938, *nous avons reproduit le texte d'un mémoire présenté par Life Insurance Officers Association à la Commission Rowell-Sirois, au sujet des pouvoirs respectifs des gouvernements provinciaux et fédéral en matière d'assurances. C'est avec plaisir que nous communiquons au lecteur les conclusions du Rapport, dont le sort vient, momentanément tout au moins, d'être rendu si précaire par la fin précipitée de la Conférence interprovinciale. On y trouvera un texte intéressant quant au fond, sinon quant à la forme. — A.*

En 1867, les opérations d'assurance n'avaient guère d'importance au Canada, et leur réglementation était fort simple. Il n'est donc pas étonnant que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'en fasse aucune mention expresse.[1] Cependant, au cours des soixante-dix dernières années, les opérations d'assurance ont pris un grand essor, l'étendue et la variété de leur réglementation administrative marchant de pair. Cette réglementation présente un triple aspect: les conditions de constitution; les clauses et les éventualités des contrats d'assurance; le contrôle de la solvabilité des assureurs.

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne contenant aucune clause formelle à ce sujet, il fallut recourir aux pou-

---

[1] Le sujet fut apparemment discuté à la Conférence de Québec, mais il n'en fut pas question dans les résolutions. Voir Pope, *Confederation Documents*, pp. 30, 88.

voirs généraux spécifiés aux articles 91 et 92 de l'Acte. Le dominion et les provinces commencèrent à légiférer presque à la même époque en matière d'assurance; il s'ensuivit aussitôt un conflit de juridiction, qui alla s'intensifiant à mesure que les opérations d'assurance prenaient de l'importance. Dès 1868, la première loi fédérale sous la Confédération [2] décrétait que toutes les compagnies d'assurance, hors les compagnies provinciales opérant dans une seule province, étaient
196 obligées de se procurer un permis du ministre des Finances, de faire un dépôt en espèces et de produire un rapport annuel. En 1875, le gouvernement fédéral créa le poste de surintendant des Assurances, et chargea ce dernier d'examiner les rapports annuels et d'enquêter sur la situation financière des assureurs.[3]

Le Dominion n'a jamais entrepris de réglementer les compagnies d'assurance à charte provinciale et opérant dans les limites exclusives d'une province, et les premières lois provinciales sur les assurances réglaient le cas de ces compagnies. En 1876, la législature d'Ontario statua que toutes les compagnies non munies d'un permis fédéral seraient tenues de se faire délivrer un permis par le trésorier provincial, d'effectuer un dépôt, de produire un rapport annuel et de se soumettre à l'inspection.[4] La même année, une loi ontarienne enjoignait à toutes les compagnies d'assurance contre l'incendie, faisant des opérations dans la province, d'insérer dans leurs contrats certaines clauses et conditions prescrites.[5] Plus tard, d'autres provinces adoptèrent des lois similaires à l'égard d'autres classes d'assurance. En 1879, Ontario nomma un inspecteur des assurances et, dès 1914,[6] créait un département des Assu-

[2] *Statuts du Canada* (1868), 31 Vict., c. 48. Voir l'étude de J. A. Corry sur les lois d'assurance: *L'expansion des services administratifs depuis la Confédération* (Texte polycopié).

[3] *Statuts du Canada* (1875), 38 Vict., c. 20.

[4] *Statutes of Ontario*, 1876, c. 23.

[5] *Ibid.*, c. 24.

[6] *Revised Statutes of Ontario*, 1914, c. 183.

rances sous la direction d'un surintendant, et établissait une série de règlements offrant une grande similitude avec la réglementation fédérale.

A l'origine, les lois fédérales portaient principalement sur les questions de solvabilité et de responsabilité financière des compagnies. Des lois provinciales régirent la solvabilité des compagnies régionales, ainsi que les conditions justes et équitables des contrats d'assurance. Mais il était facile d'ajouter aux conditions d'obtention d'un permis fédéral certaines prescriptions relatives au mode d'opérations de l'assureur autorisé; et dans la tentative provinciale de réglementer le mode d'opérations des assureurs, un permis local était d'une utilité pratique. A défaut d'une définition précise de la juridiction, des conflits éclatèrent et donnèrent lieu à de nombreux litiges.

Le pouvoir des provinces de légiférer sur les conditions des contrats d'assurance fut établi lors d'un procès qui remonte à 1881;[7] depuis lors, le Dominion n'a jamais tenté de prescrire directement ces conditions. Il a cependant cherché à statuer sur certains aspects des contrats d'assurance, et à exiger des assureurs l'obtention d'un permis fédéral.[8] Le Conseil privé décida que cette loi était invalide, et qu'elle ne pouvait s'étayer sur les pouvoirs du Dominion de légiférer en ce qui concerne la paix, l'ordre et la bonne administration du pays, ou la réglementation du commerce.[9] A la suite de cette décision, le Dominion adopta de nouvelles lois autorisant la délivrance de permis aux assureurs, et conditionnant cette délivrance à l'insertion de certaines clauses dans les contrats d'assurance. Des modifications au Code criminel décrétaient acte criminel toute pratique d'assurance sans permis.[10] Cette tentative d'invoquer, à l'appui de la législation, la juridiction fédérale en

[7] *Citizens' Insurance Co. of Canada* v. *Parsons*, (1881) 7 App. Cas. 96.
[8] *Statuts du Canada* (1910), 9-10 Ed. VII, c. 32.
[9] *Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Alberta* [1916] 1 A.C. 588.
[10] *Statuts du Canada*, (1917) 7-8 Geo. V, c. 26 et c. 29.

matière criminelle, ainsi qu'à l'égard des aubains et de l'immigration, ne fut pas plus heureuse.[11] Par l'imposition d'un supplément de taxe aux assureurs non munis de permis, une autre tentative fut faite pour contraindre les assureurs à obtenir un permis fédéral. Cette tentative de réglementer les assurances, moyennant l'exercice du pouvoir de taxation, fut aussi jugée invalide en 1932.[12] A la suite de cette dernière décision du Conseil privé, le parlement fédéral adopta une nouvelle loi
198 évidemment fondée sur le pouvoir fédéral de légiférer en matière de faillite et d'insolvabilité.[13] La validité de cette loi toute récente n'a pas encore été contestée devant les tribunaux, et l'incertitude subsiste toujours quant au pouvoir législatif fédéral.

D'après l'étude de la législation et des litiges qu'elle a provoqués, il n'existait guère de doute à l'égard de la juridiction sur certaines opérations dans le domaine de l'assurance. Ainsi, par exemple, le pouvoir de la législature provinciale de réglementer les clauses du contrat, ou d'exiger un permis des agents et des courtiers d'assurance, n'a jamais été mis sérieusement en question. Toutefois, il existe encore une grande incertitude sur certains aspects de l'assurance. Cette incertitude a occasionné des difficultés administratives et encouragé des tentatives d'étendre la juridiction, ce qui n'aurait probablement pas eu lieu, la juridiction eût-elle été nettement définie.

Indépendamment des décisions judiciaires, il ne paraît exister aucune raison intrinsèque d'unifier l'administration dans tous les domaines de l'assurance, aucune raison non plus pour que le partage du pouvoir de réglementation engendre l'inefficacité administrative, à condition que la juridiction soit nettement définie et que les autorités ne cherchent pas à empiéter sur leurs attributions respectives. Il serait probable-

11 *Attorney-General of Ontario v. Reciprocal Insurers et al,* [1924] A.C. 328.
12 *In re Loi des assurances du Canada,* [1932] A.C. 41.
13 *Statuts du Canada,* (1932) 22-23 Geo. V, c. 46 et c. 47.

ment possible non seulement de partager la réglementation des assurances selon les juridictions, mais aussi selon le genre de compagnies.

A notre avis, les législatures provinciales devraient conserver le pouvoir de réglementer les éventualités et conditions des contrats d'assurance. Notre conclusion s'appuie sur la considération suivante : dans Québec, les droits qui forment l'objet des contrats d'assurance sont définis par le Code civil, et nous estimons irrationnel de diviser le pouvoir législatif à l'égard des droits civils et des contrats d'assurance. Un argument des surintendants provinciaux des Assurances nous a frappés, à savoir [14] que la conférence annuelle de l' « Association des surintendants des assurances des provinces du Canada» constitue une réunion propice à la discussion de la forme des contrats d'assurance, et qu'elle empêche les modifications législatives inconsidérées et trop précipitées. Grâce aux efforts de cette association, l'uniformité législative a été réalisée dans les provinces où règne le droit coutumier et, à notre avis, cette juridiction provinciale ne devrait pas être altérée.

Les législatures provinciales prescrivent déjà de nombreuses espèces de permis, et les fonctionnaires provinciaux sont au courant des détails administratifs de la réglementation des permis. La délivrance de permis aux agents d'assurance, courtiers et experts exige une connaissance des détails administratifs et des conditions locales particulières; et nous estimons que la juridiction provinciale à cet égard donne satisfaction et devrait être maintenue.

Il nous a été représenté qu'en certaines provinces, surtout dans Ontario et Québec, il existe un grand nombre de compagnies à charte provinciale, le plus souvent à caractère de mutua-

[14] Pièce 321, aide-mémoire du surintendant des Assurances de l'Ontario, p. 18; Pièce 79, aide-mémoire du surintendant des Assurances de la Saskatchewan, pp. 15-18.

lité.[15] Ces compagnies, qui pratiquent surtout l'assurance contre l'incendie et les intempéries, offrent une protection peu coûteuse et, vu la nature locale de leurs opérations, peuvent être soumises à une surveillance très économique et fort efficace de la part des départements provinciaux d'assurance. Nous recommandons, par conséquent, que toutes les compagnies d'assurance à charte provinciale et n'opérant que dans la province où elles ont été constituées, soient placées, à toutes
200 fins utiles, sous la juridiction exclusive de la province intéressée. Nous croyons cependant que le département fédéral des Assurances devrait être autorisé à assumer la surveillance des compagnies d'assurance à charte provinciale, quand les provinces le lui demandent. Ce système a été employé en Nouvelle-Ecosse,[16] et avec succès, croyons-nous.

Quant aux compagnies pratiquant l'assurance dans plus d'une province, il existe un double emploi et un chevauchement en matière de permis, de rapports annuels et statistiques ayant trait à l'assurance. L'aide-mémoire du surintendant des Assurance d'Ontario[17] révèle que, dans cette province, les fonctions du département fédéral et du département provincial des Assurances offrent maints aspects identiques, en ce qui concerne la délivrance des permis aux assureurs, l'administration des dépôts, les enquêtes sur la solvabilité, la production des relevés annuels et autres sujets connexes. Il existe donc un double service, réel ou possible, dans la sphère administrative, ainsi qu'un domaine où les deux départements peuvent entrer en conflit. Les compagnies d'assurance sont astreintes à un double effort onéreux et inutile, qui se traduit probablement par une augmentation du coût de l'assurance pour les assurés.

---

[15] Pièce 321, aide-mémoire du surintendant des Assurances de l'Ontario, p. 14; Pièce 290, mémoire de la *Mutual Fire Underwriters' Association of Ontario,* Tém. p. 7300.

[16] Pièce 118, aide-mémoire du surintendant fédéral des Assurances, p. 7.

[17] Pièce 321, pp. 2-4.

Il est vrai que dans la majorité des provinces, sinon dans toutes, l'accomplissement de simples formalités permet aux assureurs munis d'un permis fédéral d'obtenir un permis provincial; et quand un dépôt a été fait dans le domaine fédéral, les provinces n'en exigent pas. Mais l'existence même du pouvoir de prescrire des formalités additionnelles, à l'égard des permis et des dépôts, n'en crée pas moins une incertitude; et le double emploi qui existe dans la compilation des relevés annuels et statistiques transmis au département fédéral et aux départements provinciaux, entraînent souvent des calculs établis sur des bases différentes.[18]

N'est-il pas évident que, dans l'intérêt même de l'efficacité et de l'économie, un assureur opérant dans plus d'une province ne devrait être astreint qu'à un seul contrôle de sa solvabilité. Eu égard à la difficulté qu'il y aurait à déterminer autrement la juridiction et à la longue expérience acquise par le Dominion dans ce domaine, nous recommandons que les enquêtes sur la solvabilité de toutes les compagnies d'assurance, autres que les compagnies à charte provinciale faisant des opérations dans les limites exclusives de la province qui les a constituées, soient confiées au surintendant fédéral des Assurances. Sujet à la même exception, le Dominion devrait posséder le pouvoir exclusif de livrer permis à toutes les compagnies d'assurance, de prescrire les dépôts nécessaires, d'enquêter sur la solvabilité et d'exiger des rapports annuels et statistiques. Les provinces devraient avoir la faculté de vérifier ces rapports, et d'en obtenir copie; dans la forme à donner aux rapports, le désir des provinces, quant à l'obtention de renseignements, devrait être déterminé et respecté. Mais une compagnie d'assurance munie d'un permis fédéral devrait avoir le droit incontestable de commencer ses opérations dans toute province du Canada, et de les poursuivre sous la seule surveillance finan-

[18] Pièce 94, mémoire de la *All-Canada Insurance Federation*, p. 5; Pièce 321, aide-mémoire du surinendant des Assurances d'Ontario, p. 8.

cière du département fédéral des Assurances. En recommandant une seule juridiction pour le contrôle financier des compagnies d'assurance (excepté pour les compagnies à charte provinciale pratiquant l'assurance dans les limites exclusives de la province qui les a constituées), nous désirons éviter non seulement des frais inutiles aux compagnies d'assurance et au public, comme nous l'avons déjà mentionné, mais aussi l'augmentation des dépenses administratives occasionnées par le double
202 service du Dominion et des provinces en ce qui a trait à l'inspection et au contrôle des compagnies d'assurance.

Résumé des conclusions

Nos recommandations comportent donc un partage net des attributions dans l'entier domaine législatif des assurances. Les législatures provinciales devraient avoir juridiction exclusive pour prescrire les conditions statutaires et les éventualités des contrats d'assurance et la délivrance de permis aux agents, courtiers et experts d'assurance. Elles devraient aussi avoir la faculté de contrôler les opérations financières des compagnies d'assurance constituées et opérant dans les limites exclusives d'une province; mais il devrait être loisible à une province de déléguer cette fonction au Dominion, si elle le désire. La réglementation des matières suivantes devrait être du ressort exclusif du Dominion: la délivrance de permis à toutes les autres compagnies, les dépôts, les rapports d'assurance annuels et statistiques, l'examen et le contrôle financiers, la publication des rapports annuels concernant ces compagnies. Ce partage de juridiction devrait être défini avec la plus grande précision possible, car une définition vague des attributions permettrait au Dominion et aux provinces d'essayer d'étendre leur juridiction à des matières connexes, ce qui contribuerait à prolonger la longue série des controverses constitutionnelles sur la juridiction en matière d'assurance, controverses qui devraient prendre fin.

Au cas où ces recommandations ne seraient pas suivies d'effet, les juridictions respectives actuellement exercées par le Dominion et les provinces devraient être nettement définies. Le désir manifeste des plus importantes compagnies d'assurance de se soumettre au contrôle fédéral,[19] et les avantages évidents d'un tel contrôle sur les opérations extérieures de certaines de ces compagnies, indiquent la nécessité d'établir l'exercice actuel de cette juridiction sur une base constitutionnelle solide. Il faudrait éliminer du contrôle administratif les doubles services et toute inefficacité résultant de l'incertitude qui règne dans le domaine constitutionnel.

[19] Pièce 94, mémoire de la *All-Canada Insurance Federation*, p. 12; Pièce 92, mémoire de la *Canadian Life Insurance Officers' Association*, p. 16.

Vous désirez un employé actif, intelligent, qui vous secondera rapidement . . . un associé peut-être ?

N'hésitez pas !

C'est un H. E. C. qu'il vous faut.

Pour tous renseignements, veuillez vous adresser au secrétaire de l'

ASSOCIATION DES LICENCIÉS DE L'ÉCOLE DES HAUTES ÉTUDES COMMERCIALES

535, AVENUE VIGER - - MONTRÉAL