

Le Rapport Tremblay et la législation sur les compagnies d'assurance

Jean Dalpé

Volume 24, numéro 1, 1956

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1103314ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1103314ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)

2817-3465 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Dalpé, J. (1956). Le Rapport Tremblay et la législation sur les compagnies d'assurance. *Assurances*, 24(1), 1–13. <https://doi.org/10.7202/1103314ar>

Résumé de l'article

On trouvera ci-après l'étude que la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels a consacrée à la législation sur les compagnies d'assurance. Nous avons pensé la reproduire ici, d'abord parce qu'elle souligne très bien la complexité des problèmes d'assurance dans notre pays, puis parce qu'elle exprime également, croyons-nous, le point de vue de la commission pour la revision des lois d'assurance. Le rapport Tremblay note ceci en effet : « L'assurance fournit un exemple de la complexité des problèmes constitutionnels. Les commissaires pour la revision des lois d'assurance de la Province de Québec nous ont transmis à ce sujet un rapport très élaboré dont nous faisons nôtres les conclusions ».

Nous avons reproduit le texte intégralement, afin de ne pas risquer d'en fausser la portée. Un de nos collaborateurs s'est chargé de le commenter. Ainsi le lecteur pourra juger de l'intérêt que présentent l'étude et ses conclusions.

Assurances

Revue trimestrielle consacrée à l'étude théorique et pratique
de l'assurance au Canada

Autorisée comme envoi postal de la deuxième classe.
Ministère des Postes, Ottawa.

Les articles signés n'engagent que leurs auteurs.

1

Prix au Canada :
L'abonnement : \$2.50
Le numéro : - \$0.75

Directeur : GÉRARD PARIZEAU

Administration :
Ch. 18
410, rue St-Nicolas
Montréal

24e année

MONTRÉAL, AVRIL 1956

No 1

Le Rapport Tremblay et la législation sur les compagnies d'assurance

On trouvera ci-après l'étude que la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels a consacrée à la législation sur les compagnies d'assurance. Nous avons pensé la reproduire ici, d'abord parce qu'elle souligne très bien la complexité des problèmes d'assurance dans notre pays, puis parce qu'elle exprime également, croyons-nous, le point de vue de la commission pour la revision des lois d'assurance. Le rapport Tremblay note ceci en effet : « L'assurance fournit un exemple de la complexité des problèmes constitutionnels. Les commissaires pour la revision des lois d'assurance de la Province de Québec nous ont transmis à ce sujet un rapport très élaboré dont nous faisons nôtres les conclusions ».

Nous avons reproduit le texte intégralement, afin de ne pas risquer d'en fausser la portée. Un de nos collaborateurs

s'est chargé de le commenter. Ainsi le lecteur pourra juger de l'intérêt que présentent l'étude et ses conclusions. N.D.L.R.



« L'assurance fournit un exemple de la complexité des problèmes constitutionnels. Les commissaires pour la revision des lois d'assurance de la Province nous ont transmis à ce sujet un rapport très élaboré dont nous faisons nôtres les conclusions.

2

« 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.

« Le motif le plus sérieux auquel on a fait appel est relatif à la juridiction fédérale sur les aubains, que le nombre élevé des compagnies d'assurance étrangères exerçant leur activité au Canada semblait mettre en cause. Mais tout en reconnaissant au Gouvernement fédéral le pouvoir d'imposer aux étrangers, corporations comme individus, des conditions d'entrée au Canada (période de probation, garanties de solvabilité, etc.) les tribunaux lui ont nié le droit d'établir une distinction entre ces étrangers et les citoyens canadiens pour ce qui regarde l'activité poursuivie dans un domaine strictement provincial, puisque l'assurance relève des contrats, de la propriété et des droits civils. Ceci est logique. Même en temps de guerre, ce n'est jamais parce qu'il est propriétaire d'une maison ou d'une entreprise, et qu'il achète ou qu'il vend, qu'un étranger peut voir ses biens saisis, séquestrés ou confisqués et qu'il peut lui-même être emprisonné ou déporté, mais bien à cause d'une activité subversive, d'intrigues, de conspiration, de l'exportation des capitaux, de la diminution de l'effort commun pour la victoire, en d'autres termes, pour tout ce qui constitue à ce moment un crime de trahison chez le citoyen lui-même. En temps de paix, au contraire, il y a correspondance exacte entre la situation du pouvoir central et celle des provinces. Celles-ci ne peuvent, dans leur domaine propre, imposer aux étrangers des conditions d'action plus onéreuses qu'aux autochtones, parce que cela équivaldrait évidemment à enfreindre la juridiction fédérale sur les aubains. Inversement, le Gouvernement d'Ottawa ne peut établir de distinction,

ASSURANCES

à aucun moment, entre les aubains, en raison de la nature de leurs occupations, si celles-ci ne relèvent pas elles-mêmes de la juridiction fédérale. Il ne lui est donc pas loisible d'imposer aux compagnies d'assurance établies dans une ou plusieurs provinces, un permis ou une licence dès que ces entreprises se soumettent aux lois provinciales concernant l'assurance.

« Ce raisonnement fondamental, basé sur le partage des pouvoirs et appliqué à la substance et à la nature de chaque loi, revient à ce principe de droit qu'on ne peut faire indirectement ce qu'on ne peut pas faire directement. Les tribunaux ont donc déclaré qu'on ne pouvait faire un crime à une compagnie ou à ses administrateurs de se livrer au commerce de l'assurance sans permis fédéral, ni leur imposer des taxes pour qu'elles puissent fonctionner au Canada, parce que leur activité n'enfreint aucun article du code pénal et que les taxes elles-mêmes ne seraient au fond qu'un permis déguisé. Le domaine des permis et des licences ne relève pas du pouvoir central si l'activité exercée n'est pas de juridiction fédérale. Le pouvoir d'imposer ne peut non plus être un moyen détourné d'en arriver à l'expulsion du pays ou d'un domaine quelconque de l'activité économique et encore moins un mode d'expropriation si la matière est de juridiction provinciale.

« Un autre argument, basé cette fois sur la juridiction en matière de faillite, est tout aussi irrecevable. La banqueroute, c'est-à-dire la situation d'un commerçant qui ne peut faire face à ses engagements, est un état de fait. Il appartient, en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, au Gouvernement fédéral de procéder au règlement de cette situation. Mais cela ne justifie nullement l'adoption de toutes mesures législatives ou administratives propres à prévenir la faillite d'une entreprise. Il serait exagéré de soutenir que l'importance des affaires négociées est telle qu'une débacle créerait un péril national. Sans doute la protection des personnes qui traitent avec un banqueroutier peut bien, en pareil cas, exiger un mode spécial de liquidation, une certaine indisponibilité de l'actif social. Dans quelques cas d'exception, il faudra avoir recours à l'expropriation ou l'étatisation. Mais s'il s'agit d'un domaine provincial, cette nationalisation ne pourra se faire que par les gouvernements provinciaux.

« Une autre raison de refuser toute validité à une juridiction fédérale basée sur le volume des affaires d'une entreprise, c'est le caractère illusoire de ce critère puisqu'une corporation canadienne peut bien n'avoir ici que son siège social et avoir à l'étranger la plus grande partie de son actif. La même objection vaudrait si l'on favorisait un transfert de

4

juridiction des provinces au pouvoir central dès que les affaires sont transigées, non plus dans une province, mais à travers le Canada. Il suffirait, en effet, à toute compagnie d'ouvrir un bureau dans une autre province que celle d'origine pour échapper à la juridiction de cette dernière, et en fait à toute juridiction provinciale. L'intérêt de la nation veut sans doute que les affaires individuelles et collectives soient bien gérées, mais on ne trouve là que la source du pouvoir législatif de l'État, quel qu'il soit, et nullement le fondement d'un partage quelconque entre les provinces et le Gouvernement fédéral. S'il est un point au sujet duquel les affirmations des tribunaux et le témoignage de la conscience politique et de la tradition doivent être retenus, c'est bien que, dans leur domaine propre, les Provinces ne sont en rien inférieures au pouvoir central. Or ce domaine ne saurait cesser de leur appartenir que de leur consentement, et non parce qu'il pourrait sembler trop vaste ou qu'il gênerait l'application de quelque théorie économique ou sociale.

« Reconnaissons tout de suite qu'en face d'une législation à peu près satisfaisante, même si elle est inconstitutionnelle, le risque d'en subir l'attrait est réel, surtout lorsqu'il y a inaction de la part de quelques provinces. C'est un peu ce qui est arrivé à la Commission royale sur les Relations entre le Dominion et les Provinces. Après avoir affirmé les droits des provinces au sujet du contrat d'assurance, la nécessité de leur juridiction sur les agents, courtiers, experts, etc., le besoin pratique de permis et de licences provinciales, après avoir constaté l'importance des sociétés mutuelles d'assurance contre l'incendie ou les intempéries et souligné la valeur des départements provinciaux de l'assurance et les résultats tangibles de leur collaboration, etc., cette Commission en est venue, comme la nôtre, à noter les difficultés pratiques de contrôler la solvabilité d'un assureur dont l'activité s'étend à plusieurs provinces. Le remède proposé a été que, sauf en ce qui concerne les compagnies à charte provinciale n'exerçant leur activité que dans leur province d'origine, ce soit au pouvoir central qu'il appartient de livrer permis à toutes les compagnies d'assurance et que, munie de ce permis, une compagnie ait le droit de commencer son activité dans toute province du Canada et de la poursuivre sous la seule surveillance financière du département fédéral des assurances. Les motifs de cette recommandation reposent sur le désir d'éviter des frais inutiles aux compagnies d'assurance et au public, aussi bien que le double service d'inspection et de contrôle par le Dominion et les provinces.

Or, de cette recommandation il pouvait résulter que toute compagnie d'assurance importante finit par être constituée par charte fédérale. Sans

doute la Commission royale des Relations entre le Dominion et les Provinces ne suggère-t-elle pas une telle solution. Mais, en pratique, ce phénomène s'est produit, surtout depuis les derniers arrêts niant toute valeur au permis fédéral. Le département fédéral des assurances a cru devoir refuser l'octroi de son permis aux compagnies provinciales. Le procédé est discriminatoire envers les provinces puisque le Gouvernement fédéral continue de donner des permis aux compagnies étrangères sans exiger qu'elles constituent des filiales canadiennes, bien que ce permis n'ait pas plus de valeur que le précédent. Mais le danger le plus grave pour l'autorité provinciale provient de la substitution graduelle de la juridiction fédérale à celle des provinces dans la constitution des compagnies.

5

« Ainsi posé, le problème dépasse de beaucoup le cas des seules compagnies d'assurance et s'étend à toutes les compagnies. Ce débat n'a jamais reçu de conclusion définitive par suite du défaut du Conseil privé de suivre entièrement la Cour suprême dans son jugement sur les compagnies, en 1913, attitude s'expliquant par le souci de ne pas se déjuger. Dès 1881, en effet, le Conseil privé avait décidé que le Parlement fédéral pouvait créer des compagnies et leur donner le pouvoir d'exercer un certain genre d'affaires, nommément l'assurance, à travers le Canada (*Citizens Insurance Co. vs. Parsons*) et une interprétation restrictive du paragraphe 11 de l'article 92 de la Constitution canadienne autorisant des provinces à constituer des compagnies pour des objets provinciaux, ne reconnaissait pas aux compagnies provinciales le droit de poursuivre des affaires hors des limites territoriales de leur province d'origine. On en concluait un peu rapidement que seul le Gouvernement fédéral, ayant juridiction à travers le Canada, pouvait conférer ce droit dans tout le Canada. Or si les décisions de 1914 (*John Deer Plow* et *Great West Saddlery*) ont bien fait disparaître ces prétendues limites territoriales et reconnu aux compagnies provinciales le droit de faire affaire partout au Canada et même au dehors, elles n'ont pas affirmé, comme elles auraient pu le faire, que l'assurance étant un objet de juridiction nettement provinciale, le Parlement fédéral ne pouvait constituer de compagnies pour ce genre d'affaires.

« C'est là, pourtant, que réside le problème. Si l'assurance dépend de la juridiction provinciale, le bien commun et l'ordre public exigent que les provinces puissent contrôler les assureurs et même les exproprier ou les nationaliser. On devine le conflit d'autorité si la compagnie expropriée ou dont l'entreprise est nationalisée a été créée par le Parlement fédéral, à moins que ce dernier ne pose d'avance une limitation à son droit de constituer des compagnies et de les autoriser à agir, chaque fois qu'il

ne s'agit pas d'un des domaines qui lui sont spécifiquement attribués par la Constitution.

6

« La question peut être posée comme suit, non seulement aux assureurs, mais à tout entrepreneur. Qu'y a-t-il de préférable: s'agrandir avec le moins d'embarras possible — au risque d'engendrer le mépris et la défaveur de la loi et finalement d'amener la substitution d'un régime unitaire à un régime fédératif — ou reconnaître l'autorité de l'État (provincial comme fédéral) et consentir à une répartition de pouvoirs, de façon que l'autonomie provinciale contrebalance l'absolutisme d'un pouvoir central ? Advenant un Gouvernement provincial socialisant, tous les autres lui feront contrepoids, et le Parlement central également, tandis que si c'est la puissance fédérale qui s'accroît indûment, il n'y a plus de remède à un totalitarisme possible. Pour un entrepreneur et un propriétaire quelconque mieux vaut donc, à long terme, que le pouvoir législatif résiduaire ou fondamental sur la propriété et les droits civils, continue de résider dans les provinces. Il y a là une garantie certaine de modération dans l'exercice même des pouvoirs en raison du droit de veto de l'autorité centrale et de la surveillance qu'exercent en somme les tribunaux sur la constitutionnalité des lois.

« Partant de ces données et constatations, nos recommandations en matière d'assurance s'adressent à la fois aux gouvernements fédéral et provinciaux. Le premier n'a pas encore fait disparaître de ses lois les dispositions condamnées par la jurisprudence, entre autres l'exigence d'un permis et celle d'un dépôt. Par sa pratique administrative, il favorise les compagnies étrangères au détriment des compagnies constituées par les provinces. Parce qu'il englobe dans une seule loi les compagnies canadiennes et les compagnies britanniques, mais en désignant par là uniquement les compagnies à charte fédérale d'une part, et toutes les compagnies constituées dans le Commonwealth de l'autre, il s'est condamné lui-même jusqu'à présent à n'avoir sur les compagnies étrangères qu'une législation partielle, défectueuse et nuisible. Par son attachement à une conception périmée des pouvoirs territoriaux qu'il peut accorder aux compagnies qu'il constitue (et il ne s'agit plus ici uniquement d'assurance), il engendre le mépris des lois provinciales en permettant les manipulations de capitaux et la substitution de compagnies à chartes provinciales. Cette dernière situation n'a d'ailleurs besoin pour qu'on y remédie que d'une directive départementale. Il fut un temps où l'on décourageait formellement les demandes de constitution par Ottawa au lieu de les encourager. Il serait facile de cesser de constituer des compagnies d'assurance et de ne plus permettre à celles qui sont déjà cons-

tituées de changement de siège social, à moins de raisons particulièrement graves.

« Quant aux provinces, leur propre législation est sujette à deux reproches principaux: l'inaction et le provincialisme. Les uns se désintéressent tout simplement d'une activité dont elles ne sentent pas la portée réelle, puisqu'elles ne possèdent pas sur leur territoire de compagnies importantes. Une législation uniforme et réciproque sur la constitution des compagnies d'assurance et leur contrôle administratif pourrait cependant rendre à ces provinces de véritables services. Les autres ne paraissent pas non plus avoir compris jusqu'à présent qu'il ne leur suffisait pas de s'opposer aux empiètements du Gouvernement fédéral, mais qu'elles devaient aussi légiférer dans les matières qui excèdent la compétence de celui-ci, pour que leurs propres compagnies, dont le droit d'agir a été reconnu, puissent se voir offrir d'intéressantes possibilités d'action et de développement. Voici quelles sont nos recommandations sur ce sujet des assurances:

7

« a) il appartient à chaque province, dans les limites de son territoire, de constituer ses propres compagnies d'assurance et d'encourager la mutualité, comme il lui appartient de légiférer sur le contrat lui-même et sur les rapports entre assureurs et assurés. Ceci n'est plus en question. Mais il est dans la nature même des choses qu'une compagnie locale, après avoir grandi, assuré sa solvabilité, consolidé son fonctionnement, formé sa clientèle, accumulé des surplus, jette les yeux sur les territoires voisins du sien et cherche à y étendre son activité. Cette vérité est encore plus évidente en matière d'assurance, puisque celle-ci est fondée sur la loi des grands nombres. Mais cette expansion ne doit pas nuire aux intérêts originels et en particulier aux mutualistes. Chaque province est donc intéressée à ce que les compagnies qu'elle a constituées, encouragées et soutenues, n'échappent pas à sa juridiction et ne contractent pas prématurément des obligations qui dépassent leurs forces. Il y aura donc lieu d'indiquer à quelles conditions une compagnie pourra changer son siège social, établir des succursales en dehors de la province d'origine, contracter des obligations dans des pays étrangers, et autres dispositions de même nature. Il n'est pas besoin que ces dispositions soient uniformes à travers le Canada, du moins en ce qui regarde les pays étrangers, mais l'avantage serait grand d'une réciprocité parfaite dans le domaine des activités interprovinciales.

« b) une fois atteint le stade où les affaires s'étendent à deux ou plusieurs provinces, chaque province autre que celle d'origine a intérêt à son tour à ce que la compagnie extra-provinciale qui s'installe chez elle

8

soit surveillée, mais elle n'a généralement pas les moyens d'action appropriés à cette fin. Elle peut sans doute s'en remettre à la province d'origine, mais à moins de réciprocité complète et du maintien de départements d'assurance d'efficacité comparable d'une province à l'autre, il est risqué qu'on souffre de duplication et de complications administratives. Aussi serait-il opportun que toute compagnie qui désire s'établir dans une autre province que celle de son origine soit forcée de s'enregistrer auprès du département fédéral des assurances et soit assujettie à sa surveillance. Ce département devrait lui-même, contrairement à la pratique actuelle, faire rapport de ses constatations aux gouvernements des diverses provinces où ces compagnies exercent leur activité. Cette procédure sauvegarde la juridiction provinciale. Elle reconnaît en même temps que la véritable garantie des assurés ne peut être restreinte à l'actif que la compagnie peut posséder dans sa province d'origine mais doit s'étendre à celui qu'elle détient dans tout le Canada et que les placements des compagnies d'assurance doivent être comparables entre eux.

« c) des dispositions analogues, mais plus sévères, s'appliqueraient aux compagnies constituées en vertu des lois d'autres pays. Elles ne seraient autorisées à exercer leur activité dans une province qu'après s'être enregistrées auprès du Gouvernement fédéral et s'être conformées aux conditions imposées ordinairement par lui aux compagnies étrangères pour ce qui regarde les renseignements à fournir, la nationalité de leurs administrateurs, leur élection d'un siège social dans une province du Canada, leur consentement à soumettre leur activité au contrôle des fonctionnaires fédéraux et la liquidation éventuelle de leurs affaires et biens au Canada aux lois fédérales de faillite et de liquidation, et en s'assujettissant enfin aux prescriptions spéciales relatives à la détention de leurs biens en fiducie au Canada pour y garantir leurs obligations.

« d) enfin, pour les compagnies constituées dans le passé en vertu de chartes fédérales, et eu égard à l'engagement pris par le Gouvernement fédéral de n'en plus créer, il suffirait de les forcer à choisir un siège social qu'elles ne pourraient changer ensuite sans le consentement de la province où il serait situé, disposition que l'on trouve déjà dans les législations provinciales sur les dépôts réciproques.

« Il nous semble que ces changements, quelque importants qu'ils soient, pourraient s'effectuer sans modification à la Constitution. Du moins devrait-on soumettre cette question à une conférence intergou-

vernementale et obtenir un accord de principe qui pourrait facilement rallier l'assentiment des diverses législatures.

« De toute évidence, pour être entièrement satisfaisante, la situation devrait s'accompagner d'une revision des lois des compagnies en général. Le pouvoir qui importe aux provinces est celui de la constitution des compagnies ordinaires, commerciales ou industrielles, parce qu'il entraîne avec lui la faculté de dissolution et cadre parfaitement avec le droit d'expropriation. Il est donc possible d'envisager une répartition où toutes les conditions de constitution et d'abandon de charte, celles de fusion, d'augmentation ou de réduction de capital, les matières de règlement où l'on requiert l'unanimité ou une proportion considérable des actionnaires, etc., ressortiraient à la juridiction provinciale. Une loi uniforme de fonctionnement des compagnies prévoirait au contraire les procédures d'assemblées, la tenue des registres, la comptabilité, la vérification, les prospectus et autres matières touchant les opérations ordinaires des compagnies. Tout cela est matière de détail à examiner par les procureurs généraux. Il nous aura suffi d'indiquer qu'aucune étude constitutionnelle ou fiscale ne peut se désintéresser de ce qui touche directement le domaine des activités corporatives. »

9



De ce qui précède, nous voulons retenir un certain nombre de choses qui nous frappent particulièrement, au point de vue de l'assurance.

1° — La Commission prend l'attitude que le droit des provinces en matière d'assurances est exclusif. Elle déclare en effet: « 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 matières d'assurances. »

2° — La Commission affirme que, dans leurs domaines, les provinces ne sont en rien inférieures au pouvoir central. « Or ce domaine ne saurait cesser de leur appartenir que de leur consentement, et non parce qu'il pourrait sembler trop vaste ou qu'il gênerait l'application de quelque théorie économique ou sociale. »

Mais elle ajoute: « Reconnaissons tout de suite qu'en face d'une législation à peu près satisfaisante, même si elle

est inconstitutionnelle, le risque d'en subir l'attrait est réel, surtout lorsqu'il y a inaction de la part de quelques provinces. »

3° — La Commission affirme également: « Si l'assurance dépend de la juridiction provinciale, le bien commun et l'ordre public exigent que les provinces puissent contrôler les assureurs et même les exproprier et les nationaliser. »

10

4° — Puis, elle pose la question suivante aux assureurs aussi bien qu'à tout entrepreneur: « Qu'y a-t-il de préférable: s'agrandir avec le moins d'embarras possible — au risque d'engendrer le mépris et la défaveur de la Loi et finalement d'amener la substitution d'un régime unitaire à un régime fédératif — ou reconnaître l'autorité de l'état (provincial comme fédéral) et consentir à une répartition de pouvoirs de façon que l'autonomie provinciale contrebalance l'absolutisme d'un pouvoir central? Advenant un gouvernement provincial socialisant, tous les autres lui feront contrepoids, et le parlement central également, tandis que si c'est la puissance fédérale qui s'accroît indûment, il n'y a plus de remède à un totalitarisme possible. Pour un entrepreneur et un propriétaire quelconque, mieux vaut donc à long terme, que le pouvoir législatif résiduel ou fondamental sur la propriété et les droits civils continue de résider dans les provinces. Il y a là une garantie certaine de modération dans l'exercice même des pouvoirs en raison du droit de véto de l'autorité centrale et de la surveillance qu'exercent en somme les tribunaux sur la constitutionnalité des lois. »

Ce qui est pour le moins assez astucieux.

5° — Et voici quelques reproches adressés tant aux gouvernements fédéral que provinciaux: « Le gouvernement fédéral n'a pas encore fait disparaître de ses lois les dispositions condamnées par la jurisprudence, entre autres l'exigence d'un permis et celle d'un dépôt. Par sa pratique administrative, il

favorise les compagnies étrangères au détriment des compagnies constituées par les provinces. »

« Quant aux provinces, leur propre législation est sujette à deux reproches principaux: l'inaction et le provincialisme. »

Parmi les recommandations, retenons celle-ci qui souligne la difficulté du contrôle:

« b) une fois atteint le stade où les affaires s'étendent à deux ou plusieurs provinces, chaque province autre que celle d'origine a intérêt à son tour à ce que la compagnie extra-provinciale qui s'installe chez elle soit surveillée, mais elle n'a généralement pas les moyens d'action appropriés à cette fin. Elle peut sans doute s'en remettre à la province d'origine, mais à moins de réciprocité complète et du maintien de départements d'assurance d'efficacité comparable d'une province à l'autre, il est risqué qu'on souffre de duplication et de complications administratives. Aussi serait-il opportun que toute compagnie qui désire s'établir dans une autre province que celle de son origine soit forcée de s'enregistrer auprès du département fédéral des assurances et soit assujettie à sa surveillance. Ce département devrait lui-même, contrairement à la pratique actuelle, faire rapport de ses constatations aux gouvernements des diverses provinces où ces compagnies exercent leur activité. Cette procédure sauvegarde la juridiction provinciale.¹ Elle reconnaît en même temps que la véritable garantie des assurés ne peut être restreinte à l'actif que la compagnie peut posséder dans sa province d'origine mais doit s'étendre à celui qu'elle détient dans tout le Canada et que les placements des compagnies d'assurance doivent être comparables entre eux.»²

11

¹ Mais même si on conserve un contrôle sur les compagnies provinciales, n'est-ce pas en quelque sorte à un abandon de ses droits auquel on se résigne puisqu'en définitive, les directives devront venir du gouvernement central en matière de politique générale et de contrôle pour les questions essentielles? J. D.

² Cela rappelle le problème posé par la liquidation de la *Home of Canada* en particulier. J. D.

12

Que la Commission ait reconnu la nécessité d'une collaboration, malgré les prémisses qu'elle a posées, cela souligne bien la difficulté qu'entraînent les relations des assureurs et des divers gouvernements fédéral et provinciaux. Dans une étude parue dans le numéro d'octobre 1955 de la revue *Assurances*, un de ses collaborateurs indiquait la manière dont la pratique a réagi à la querelle des pouvoirs. La réponse est très nette: l'assurance dans son ensemble s'assujettit au contrôle fédéral sans hésitation parce qu'elle recherche avant tout la solution la plus simple, la plus directe. Pour éviter les interventions de dix gouvernements, elle se tourne vers le plus strict, mais celui dont la décision est finale et le moins compliquée. Et c'est là que se pose avec beaucoup d'intérêt la question que soulèvent aussi bien la Commission pour la révision des lois d'assurance de Québec que la Commission Tremblay dans son rapport: « Qu'y a-t-il de préférable: s'agrandir avec le moins d'embarras possible — au risque d'engendrer le mépris et la défaveur de la loi et finalement d'amener la substitution d'un régime unitaire à un régime fédératif — ou reconnaître l'autorité de l'État (provincial comme fédéral) et consentir à une répartition de pouvoirs, de façon que l'autonomie provinciale contrebalance l'absolutisme d'un pouvoir central? »

Les assureurs ont-ils l'esprit assez prévoyant pour comprendre cet appel à la prudence qui tient plus de la psychologie politique que du mérite juridique de la cause en jeu? Sont-ils assez clairvoyants pour apercevoir cet aspect particulier d'une question dont ils ont vu jusqu'ici uniquement le côté pratique immédiat? Nous en doutons. Et d'ailleurs est-ce bien à eux d'agir? D'un autre côté, si le gouvernement fédéral les sentait favorables à une collaboration plus poussée avec les provinces peut-être se déciderait-il à un rapprochement.

Mais ne peut-on imaginer à la collaboration des gouvernements un autre aspect que celui que suggère la Commission Tremblay ? Un de nos collaborateurs, l'auteur de « L'Assurance contre l'Incendie au Canada » le croyait déjà en 1935 quand il étudiait le problème des relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière d'assurances. Qu'on nous permette de revenir sur le sujet en citant l'opinion qu'il exprimait alors dans son livre :

« Malgré l'imprécision des textes et l'incertitude des arrêts, l'autorité fédérale est encore reconnue par le plus grand nombre des sociétés. Et c'est très heureux, car, en période de crise, le contrôle central des opérations est nécessaire. On a eu un exemple des services qu'il peut rendre quand le surintendant des Assurances est intervenu en 1933, au moment où plusieurs sociétés, entraînées par la suspension d'une puissante compagnie américaine, durent cesser de traiter au Canada. Grâce à son intervention, la réassurance de leurs affaires se fit rapidement et sans que les assurés perdissent au change.

« Il est malheureux, toutefois, qu'on ne soit pas encore parvenu à s'entendre pour fonder en un seul service les multiples départements qui se partagent l'autorité. À notre avis, il serait facile de créer un comité formé des surintendants provinciaux et présidé par le surintendant fédéral, de qui relèverait le contrôle absolu de toutes les affaires d'assurances traitées au Canada. Par une équitable division des influences et des taxes, on assurerait une direction unique dont le prestige serait considérablement accru. Ainsi, l'État pourrait remplir entièrement les fonctions qu'il exerce depuis 1868. »

Nous croyons que la suggestion mériterait d'être étudiée.

Jean DALPÉ