

La loi et les sociétés d'assurance contre l'incendie au Canada

Les lois fédérales et provinciales qui régissent l'assurance contre l'incendie

Gérard Parizeau

Volume 25, numéro 4, 1958

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1103351ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1103351ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)

2817-3465 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Parizeau, G. (1958). La loi et les sociétés d'assurance contre l'incendie au Canada : les lois fédérales et provinciales qui régissent l'assurance contre l'incendie. *Assurances*, 25(4), 211–219. <https://doi.org/10.7202/1103351ar>

La loi et les sociétés d'assurance contre l'incendie au Canada

par

GÉRARD PARIZEAU

211

Les lois fédérales et provinciales qui régissent l'assurance contre l'incendie.

Depuis trois-quarts de siècle, l'assurance centralise une bonne partie des économies de la Nation. Entre les mains des assureurs se sont ainsi amassées des sommes considérables, destinées à garantir les capitaux menacés. Dès la Confédération, le législateur a voulu essayer de mettre à l'abri les sommes accumulées.¹ Et parce qu'il a considéré l'aspect de fiducie que prend l'opération d'assurance, il a voulu lui donner la sécurité nécessaire pour empêcher les abus et pour permettre à l'assurance de rendre les services qu'on en attendait en Amérique où le risque d'incendie était grand. C'est ainsi qu'on a été amené à prévoir une surveillance très étendue, dont on retrouve l'origine aux Etats-Unis et qui dépasse nettement le cadre assez flou fixé au contrôle en Angleterre.² Chose assez curieuse, en effet, alors que la

¹ La loi de 1860 forçait les sociétés étrangères à constituer une réserve de \$50,000 dollars, mais les exigences administratives étaient faibles et le contrôle était peu étendu. Tandis qu'avec la loi de 1868, on se trouve devant une mesure élaborée qui impose des règles et qui fournit les moyens de les faire respecter ». *Assurances*, juillet 1957, p. 93.

² Le contrôle des sociétés d'assurances en Angleterre se ramène à peu près à ceci: (a) aucune société ne peut assurer à moins d'être constituée en compagnie et d'avoir un capital-actions minimum de £50,000.; (b) Le Board of Trade a le droit de demander la liquidation d'une société jugée insuffisamment solide (*unsound*); (c) Une compagnie doit être liquidée si, déduction faite de son capital-actions, son actif ne dépasse pas son passif:

i — d'au moins £50,000. ou

ii — d'au moins 1/10e de son revenu-primés atteint durant le dernier exercice financier;

212 Chambre des Communes britannique comptait sur la publicité donnée aux opérations de l'assureur pour accorder à celles-ci la sécurité et la forme correspondant aux besoins des affaires, le législateur canadien imaginait un contrôle extrêmement serré, allant des formalités relatives à l'enregistrement, à l'emploi des fonds, à la constitution du conseil des sociétés, à la constitution du capital, à l'établissement des réserves. Cela correspondait à une conception des affaires bien différente. En Angleterre où la doctrine du laissez-faire a eu une telle emprise sur les esprits et où, il faut l'admettre, existe un très vieux et très solide sens des affaires, qui n'empêche pas certains abus, mais qui les restreint, il a semblé normal que les sociétés d'assurances fassent valoir leurs services et leur solidité financière auprès du client, à qui on laisse le soin de juger. Au Canada, pays neuf où les contrastes s'opposaient et où l'on passait facilement de la prospérité à la gêne, il a semblé impossible de laisser le public juger seul la valeur des entreprises. Peut-être, aussi, a-t-on été effrayé de l'influence que pouvaient exercer des sociétés

(d) Les comptes de pertes et profits, le bilan, ainsi que certaines données statistiques doivent être présentés selon la forme prévue par la loi. Ces documents doivent, en particulier, être certifiés par les administrateurs, les vérificateurs et les actionnaires; (e) La compagnie doit donner à ses affaires la publicité indiquée par le Board of Trade.

« The Elements of Insurance », par W. A. Dinsdale (p. 114) et « Principles of British Insurance », par Harold E. Raynes.

Aux Etats-Unis, la surveillance est beaucoup plus serrée. Datant de plus d'un siècle, elle part du concept suivant: a) les sociétés d'assurance sont, en quelque sorte des fiduciaires; b) les assurés individuellement sont incapables de protéger leurs intérêts. L'intervention de l'Etat tend: 1° à assurer la solvabilité des entreprises; 2° à protéger les intérêts du public; 3° à surveiller les tarifs qui seront assez élevés pour garantir les opérations, mais pas trop pour ne pas pressurer l'assuré; 4° à percevoir des taxes raisonnables. C'est la même conception qui a prévalu au Canada.

Depuis 1868 et jusqu'en 1944, le contrôle est exercé sans discussion par les Etats. A ce moment-là, un jugement de la Cour Suprême semble ébranler un édifice péniblement élevé. Malgré cela, le gouvernement central a renoncé momentanément aux droits que lui reconnaissait le Tribunal et il continue de laisser aux états le soin de surveiller les sociétés d'assurances, sous la haute direction de la National Association of Insurance Commissioners. Pour éviter le chaos, les Commissaires d'Assurances des divers états sont, en effet, groupés en association. C'est d'elle que viennent les mesures d'ensemble destinées à assurer l'uniformisation de la procédure. Organisme libre de coordination, l'Association fournit à chaque état les directives qui donnent lieu ultérieurement aux lois votées par chaque parlement. William H. Rodda « Fire and Property Insurance », p. 548.

qui devenaient chaque année plus puissantes. A la crainte d'une influence indue s'est ajouté le désir de mettre à l'abri des entreprises jouant, au double point de vue financier et social, un rôle de premier plan. Et c'est ainsi qu'on a créé un contrôle nulle part aussi rigide. Même, pour les banques, en effet, on ne semble avoir prévu une surveillance aussi précise, aussi étendue. Si on est allé très loin, on a assuré la solvabilité des entreprises, ainsi que la bonne administration de leurs fonds et de leurs opérations, tout en essayant de prévenir les abus. Et c'est pourquoi en un peu moins d'un siècle, l'assurance est devenue au Canada une des affaires les plus importantes et les plus stables. Bien peu d'entreprises ont disparu par suite de l'insuccès de leurs opérations. Et, dans la plupart des cas, on a pu replacer le portefeuille sans que l'assuré ait perdu quoi que ce soit. C'est un résultat très intéressant, dont nous allons maintenant passer en revue les conditions d'existence.

213



La constitution de 1867 n'indiquait pas de quel gouvernement relèverait l'assurance. Comme nous l'avons vu dès 1868, le gouvernement fédéral a fait valoir ses droits et il a imposé des règles que devait accepter tout assureur canadien ou étranger traitant au Canada. Plus tard, le comité judiciaire du Conseil privé d'Angleterre a reconnu des pouvoirs précis aux provinces, mais sans refuser au gouvernement central le droit d'intervenir.¹ Cependant, par suite de l'imprécision des textes, on se trouve encore dans l'impossibilité de trancher la question définitivement.²

¹ Sous le titre « L'Évolution de l'assurance contre l'incendie au Canada, p. 92 et suivantes et p. 107 et suivantes dans « Assurances » de juillet 1957, on trouvera une étude plus poussée de la question.

² Dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, présenté à l'assemblée législative de Québec en 1956, l'attitude de la Commission Tremblay sur les pouvoirs des provinces, en matière d'assurances au Canada est très nette. La voici: « 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. » Nous citons ici cette opinion parce qu'elle est également celle du gouvernement de Québec et celle des autres provinces, croyons-nous.

Chaque gouvernement a ses lois, dont il surveille l'application. Depuis certains jugements rendus par le comité judiciaire du Conseil privé, le gouvernement fédéral a renoncé à ce qui touche de près ou de loin aux droits civils, comme les conditions du contrat. Toutes les clauses de ses lois relatives à l'application des contrats ont disparu et le gouvernement a une fois pour toutes reconnu les pouvoirs des provinces dans ce domaine. Il évite d'intervenir dans les relations d'agents et d'assureurs, qui sont régies par les gouvernements provinciaux. Ceux-ci acceptent qu'une société assujettie au contrôle fédéral ne doive rien faire d'autre que leur communiquer les statistiques d'ensemble dont elles ont besoin et dans la forme fixée par eux. De son côté, le gouvernement fédéral n'intervient pas dans la détermination des tarifs automobiles, incendie, responsabilité civile, même si ces tarifs sont utilisés pour les affaires qu'il surveille directement par ailleurs. On se trouve ainsi devant un curieux régime de *give and take*, où rien n'est absolument constitutionnel, où rien n'est fixé définitivement, où tout ou à peu près tout peut être remis en cause du jour au lendemain. C'est, comme on voit, un régime qui repose sur des bases assez instables, établies graduellement au fur et à mesure des années, des jugements des plus hautes cours de justice et grâce à la bonne volonté de chacun. Les provinces sont convaincues de leurs droits, que les tribunaux se sont chargés de confirmer chaque fois qu'un point particulier leur a été soumis. De son côté, le gouvernement fédéral a cédé sur tous les points qui ont été réglés en faveur des provinces. Mais comme les tribunaux n'ont tranché que des questions de détails, le gouvernement fédéral a gardé toute son influence même s'il a du céder à certains moments. Il reste la grande autorité, que reconnaît la presque totalité des

ASSURANCES

assureurs, tout en acceptant de se plier aux exigences bien limitées des provinces.¹

Pour résumer les pouvoirs de chaque groupement, les provinces exerce une influence directe: a) sur les opérations des sociétés ayant une chartre provinciale ou ayant demandé un certificat ou permis provincial, qu'il s'agisse de sociétés canadiennes ou étrangères; b) sur les intermédiaires; c) sur certains tarifs utilisés par les assureurs assujettis au contrôle

215

¹ Voici pour qu'on le constate les chiffres relatifs à l'assurance contre l'incendie au 31 décembre 1954. Nous les tirons du « Précis des Rapports des compagnies d'assurances au Canada, 1955:

Assurance contre l'incendie			
	Primes souscrites (nettes)	Assurances en vigueur au 31 décembre 1954	%
1 — Assureurs assujettis au contrôle fédéral	\$148,446,105	\$45,605,786,183	92
2 — Assureurs assujettis au contrôle provincial			
Compagnies provinciales dans la province qui les a constituées en corporation ...	12,366,273	2,893,838,379	
Compagnies provinciales dans les provinces autres que celles qui les ont constituées en corporation	851,246	169,783,907	
Compagnies provinciales	13,217,519	3,063,622,286	
Lloyd's, London	7,159,990	949,200,097	
Total des deux groupes réunis	\$168,823,614	\$49,618,608,566	

Ces chiffres sont concluants. Ils indiquent mieux qu'une longue glose que, dans la pratique, on ignore complètement le fond du débat. Les sociétés d'assurance, il faut le constater, ne veulent pas savoir qui a tort ou raison, quel aspect constitutionnel le contrôle doit prendre. Elles vont simplement là où le moindre effort les entraîne, là où le risque de discussion est le moins grand, là où on leur dit, rudement parfois, ce qu'il faut faire. Le surintendant fédéral n'y met aucune forme particulière. Il sait ce que la loi veut, il connaît l'arme que les législateurs lui ont confiée; il sait qu'on le charge de donner aux opérations d'assurance la plus grande sécurité possible. Et la sécurité, il l'exige. Le reste n'est que détails. Les assureurs n'aiment pas trop qu'on les traite ainsi. Mais ils préfèrent avoir affaire à un seul maître qu'à dix surintendants, même si isolément ceux-ci seraient moins exigeants. Et c'est ainsi que l'argument d'opportunisme prévaut là où on serait peut-être tenté d'invoquer les prérogatives des provinces. Si nous présentons ce fait à nos lecteurs, en un moment où les droits provinciaux font l'objet de multiples discussions, ce n'est pas pour écarter ceux-ci, mais pour montrer qu'en dehors de toute discussion politique, l'assurance a suivi la voie la plus courte, celle qui ne s'embarrasse ni des obstacles qu'elle contourne, ni des textes, ni des intentions, ni des vœux, celle qui cherche la solution la plus directe, la moins embarrassante, la moins coûteuse même si en agissant ainsi on heurte sans le vouloir des droits collectifs. Nous ne croyons pas que l'assurance change sa manière de faire à moins qu'on ne l'y force.

ASSURANCES

provincial ou fédéral; d) sur les conditions des contrats d'assurance.

216 Quant au gouvernement fédéral, il exerce une surveillance sur les sociétés d'assurance ayant une chartre canadienne, émise par le parlement canadien ou sur les entreprises étrangères qui ont accepté d'assujettir leurs affaires au contrôle fédéral. Ce contrôle est strictement limité à la constitution et à l'administration de l'entreprise. En somme, son intervention a pour objet de s'assurer que celle-ci a la personnalité juridique nécessaire et que ses affaires sont gérées de la manière prévue par la loi. Il nous paraît qu'il y a là dans l'ensemble, l'intention du contrôle des assurances au Canada. Voyons maintenant les règles posées par chaque gouvernement, leur application et la manière dont s'exerce la surveillance.

Le gouvernement fédéral ayant une importance primordiale dans le domaine des assurances, nous étudierons d'abord ses méthodes et ses règles quitte par la suite à nous demander comment les provinces procèdent dans le domaine que la pratique et leurs réalisations leur ont réservé.



Le législateur fédéral a voulu que les sociétés fussent bien surveillées, et pour cela il est allé très loin comme nous l'avons dit. Pour faire mieux comprendre la portée de son intervention, classons sous cinq chefs les mesures qu'il a prises ¹

- 1) celles qui ont trait au début des opérations.
- 2) celles qui fixent un cadre aux opérations.
- 3) celles qui permettent à l'État d'exercer une surveillance sur les entreprises.
- 4) celles qui tendent à empêcher les abus.
- 5) les sanctions.

¹ Nous les tirons des lois relatives aux compagnies canadiennes, britanniques et étrangères de 1932 et de leurs amendements.

1. — Et d'abord les mesures qui ont trait au début des opérations.

Le législateur a tenu à ce que seule une société ou une compagnie à responsabilité limitée puisse assurer au Canada. Il a voulu ainsi donner aux opérations la continuité nécessaire. A telle enseigne que les assureurs du type Lloyd's, London¹ et les sociétés réciproques américaines ont dû s'adresser aux gouvernements provinciaux pour obtenir le droit de faire affaires.

217

Pour pouvoir commencer ses opérations, il ne suffit pas à une société d'avoir une chartre, il lui faut obtenir un permis ou certificat d'enregistrement² qui lui est accordé à certaines conditions précises. S'il s'agit d'une entreprise canadienne, le surintendant des Assurances demande qu'on lui remette les documents suivants.³

a) un exemplaire de la chartre, certifié par le haut fonctionnaire qui en a la charge.

b) le bilan ou l'état financier le plus récent, indiquant la situation financière de l'entreprise au 31 décembre.

c) une procuration au nom du fondé de pouvoir de l'entreprise. Le surintendant des assurances veut savoir, en effet, avec qui il traitera à l'avenir. Il tient à s'adresser à une personne en particulier et non à un fonctionnaire quelconque. Le fondé de pouvoirs, c'est généralement le directeur général de l'entreprise ou le président si celui-ci exerce cette double fonction.

Une fois ces formalités remplies de façon satisfaisante, le surintendant demande la constitution d'un dépôt en espèces ou en titres de \$100,000. destiné à garantir les opérations de la société. Ce dépôt continue d'être la propriété de l'entre-

¹ Avant 1934, la loi fédérale défendait à Lloyd's de faire des affaires d'assurances au Canada sans un permis fédéral.

² 1934, c. 27, s. 5.

³ 1934, c. 27, s. 6.

prise et il peut être constitué soit auprès du Ministère des Finances¹ à Ottawa, soit auprès d'une société de fiducie à l'endroit où se trouve le siège de l'assureur au Canada.² Le montant du dépôt varie par la suite suivant la nature des affaires traitées et leur importance au fur et à mesure des années.

218 Le dépôt ne donne lieu à aucun poste particulier au bilan; il ne marque pas un emploi des capitaux. Il est un simple transport de fonds au service des assurances. Dans l'esprit du législateur, il est destiné à assurer la sécurité des opérations et à permettre la réassurance du portefeuille dans le cas de difficultés financières.

Une fois ces formalités exécutées, le certificat d'enregistrement est remis à la société, qui n'a plus qu'à faire paraître un avis dans la *Gazette officielle* et dans un journal publié à l'endroit où se trouve son siège social au Canada.³

S'il s'agit d'une société étrangère, le surintendant des assurances demande les mêmes documents qu'à une entreprise canadienne et, en plus: a) une pièce établissant que la société est autorisée à traiter les mêmes affaires à l'endroit où se trouve son siège social. Ainsi, le service des Assurances sait qu'un premier contrôle est exercé dans le pays d'origine de la société; b) un document par lequel, la société s'engage à observer les lois d'assurances au Canada.

Quant au montant du dépôt, il s'élève de façon générale au double des sommes prévues pour les sociétés canadiennes.⁴ Il est également variable suivant la nature et l'importance des opérations que l'entreprise fait par la suite.

Dans tous les cas, le dépôt prend la forme d'espèces ou de titres de l'État canadien ou des gouvernements provinciaux, du Royaume-Uni, de l'Irlande du Nord, d'une colonie

¹ 1932, c. 46, s. 53 et 1956, c. 28, s. 1.

² 1932, c. 46, s. 127 et 1950, c. 28, s. 25.

³ 1932, c. 46, s. 57.

⁴ 1934, c. 27, s. 36, et 1956, c. 28, s. 3.

britannique ou d'un pays membre du Commonwealth. A cette énumération, s'ajoutent tous autres titres acceptés par le Conseil de la Trésorerie.¹ La valeur de ces titres est déterminée au cours du jour où le dépôt est constitué.² Si la valeur diminue par la suite, le Ministère des Finances peut demander le dépôt d'autres titres.

Comme pour les sociétés canadiennes, le certificat est émis pour un an à partir du 31 mars de chaque année. Le surintendant peut en refuser le renouvellement, avec l'autorisation du Ministère des Finances. Aussi constitue-t-il l'arme la plus efficace de contrôle que le législateur ait pu imaginer. Sans le certificat, l'assureur n'ayant plus le droit de continuer ses opérations, on est sûr qu'il observera la loi ou tout au moins, que le surintendant aura un très fort argument pour en exiger l'application.

219

2. — Les mesures qui fixent un cadre aux opérations.

(à suivre)

¹ 1932, c. 46, s. 58.

² 1932, c. 46, s. 58. En pratique, la valeur peut être basée sur le tableau officiel dressé par le surintendant des Assurances.