

L'évolution du droit des assurances : aspects constitutionnels et législatifs

Rémi Moreau

Volume 50, numéro 1, 1982

Numéro spécial du cinquantenaire

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1109525ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1109525ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)

2817-3465 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Moreau, R. (1982). L'évolution du droit des assurances : aspects constitutionnels et législatifs. *Assurances*, 50(1), 83–91.
<https://doi.org/10.7202/1109525ar>

Résumé de l'article

In his article, Mr. Rémi Moreau conveys a two-tiered aspect of insurance law. On one level, he exposes with whom lies the legislative power to regulate the industry. This the author illustrates through the citing of a number of disagreements having arisen between the federal and provincial governments. On another level, Mr. Moreau reviews the various laws respecting insurance in Québec and the major reforms carried out in recent years, more especially the 1974 amending of The Insurance Act and the introduction in 1977 of The Automobile Insurance Act.

L'évolution du droit des assurances: Aspects constitutionnels et législatifs

par

Me RÉMI MOREAU

In his article, Mr. Rémi Moreau conveys a two-tiered aspect of insurance law. On one level, he exposes with whom lies the legislative power to regulate the industry. This the author illustrates through the citing of a number of disagreements having arisen between the federal and provincial governments. On another level, Mr. Moreau reviews the various laws respecting insurance in Québec and the major reforms carried out in recent years, more especially the 1974 amending of The Insurance Act and the introduction in 1977 of The Automobile Insurance Act.

83



A. — La réglementation de l'assurance

Les cadres du pouvoir législatif dans la province de Québec sont fixés dans l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique en vertu duquel les parlements provinciaux ont le pouvoir exclusif de faire des lois sur les sujets qui y apparaissent. Or, dans les sujets soumis au contrôle exclusif de la législation provinciale, apparaît le pouvoir suivant, à l'article 92 (13): *la propriété et les droits civils*.

L'élément contractuel qui prime par l'opération de l'assurance permet de prétendre que sa réglementation, en terme de droit civil, doit relever de l'autorité législative provinciale. Il apparaît que celle-ci a juridiction sur tout ce qui se rapporte à l'assurance, même si les législateurs de 1867 n'ont pas cru devoir parler d'assurance dans la Constitution.

Peut-être faut-il attribuer la cause de cette lacune à la lente évolution de l'assurance, notamment l'assurance-vie, à partir du début de la colonie; il semble que celle-ci ne s'était pas encore installée dans les moeurs, à l'époque de l'entente intervenue entre les diverses colonies. En effet, n'était-il pas écrit, dans l'Ordonnance de la Marine, «que l'on ne pouvait mettre de prix sur la vie humaine». Contre l'ordre public, en

France, elle n'était, assurément, pas non plus permise en Nouvelle-France. De même, il n'existe aucun document qui permet de croire que l'assurance-incendie ait été pratiquée au début de la colonie.

84 Sous le régime anglais, c'est grâce à l'apport de l'assurance maritime que l'assurance s'est développée avec les compagnies anglaises. Puis vint l'assurance-incendie, vers 1804: un assureur de Londres, *La Phoenix Company of London*, ouvrit un bureau au Canada. *La Halifax Fire Insurance Company*, fondée en 1809, puis *La Québec Fire Assurance Company*, en 1818, furent les premières compagnies canadiennes, en assurance de dommages. Quant à l'assurance-vie, la première compagnie canadienne fut *The Canada Life*, fondée en 1847.

À la veille de la promulgation du Code civil de la province de Québec et de l'A.A.N.B., fut éditée la première version de la Loi de l'assurance sur la vie des maris et des parents, d'inspiration anglaise et américaine. C'était en 1865.

Ce n'est qu'au vingtième siècle que l'assurance au Canada, et notamment au Québec, a connu son prodigieux développement. Ce qui explique l'acharnement du gouvernement central à revendiquer le pouvoir de légiférer en matière d'assurance. Sans succès toutefois, si l'on examine la série de décisions du Conseil privé et de la Cour suprême en faveur du droit exclusif des provinces à cet égard.⁽¹⁾

S'il faut dire que les provinces sont incapables de légiférer relativement à une matière entrant dans les sujets énumérés dévolus au gouvernement fédéral par l'article 91, on comprend mal les combats judiciaires menés par le gouvernement central pour s'accaparer dès 1881, le pouvoir de réglementer l'assurance, si ce n'est la stricte idée de réglementer le commerce en général, dont le pouvoir exclusif lui appartient en vertu de l'article 91(2). Or, un jugement⁽²⁾, rendu par le Comité judiciaire du Conseil privé, consacre l'aspect contractuel de l'assurance et exprime, en substance, que la loi générale du Dominion, qui réglemente les compagnies d'assurance incorporées sous son autorité, ne touche pas au

⁽¹⁾ Tel que le note M. Gérard Parizeau dans son *Traité d'assurance contre l'incendie au Canada*, Editions de la librairie Beauchemin, et dans lequel il cite, en page 119, en renvoi, le rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, ayant trait à la constance et à la fermeté des décisions favorisant le pouvoir législatif provincial.

⁽²⁾ *Citizens Insurance C. Parsons*, (1881) 7 A.C. 96. L'assureur plaidait l'inconstitutionnalité d'une loi ontarienne prescrivant les conditions statutaires à être incorporées à la police, alors que les assureurs sont incorporés par l'autorité fédérale.

pouvoir que possède un parlement provincial de légiférer sur des polices d'assurance que ces compagnies peuvent faire dans la province.

Une décision contraire eût pu créer une situation confuse, ainsi que l'exprime le professeur André Tremblay⁽³⁾:

« Si la réponse était positive, cela signifierait que nous devrions avoir deux régimes de droit privé au Canada: l'un pour les personnes, choses et sujets relevant de l'autorité du Parlement canadien, l'autre pour ceux relevant de l'autorité provinciale. Les lois provinciales devraient être interprétées comme ne s'appliquant pas aux créatures ou aux activités dépendant du Dominion. La situation pourrait devenir singulièrement confuse.»

85

Dans une autre affaire relative aux assurances, la Cour suprême, en 1913, se prononça sur la loi fédérale des assurances concernant l'émission des permis émis par le ministre des Finances. Le gouvernement fédéral soutenait qu'il était fondé d'agir en vertu de son pouvoir général et sur la clause du commerce, ce qui fut à nouveau rejeté par le plus haut Tribunal qui exprima que le Parlement «n'avait pas le pouvoir de réglementer la conduite de n'importe quel trafic ou commerce dans la province ou de prescrire les conditions selon lesquelles il peut être exercé», lorsqu'il s'agit d'une matière de droit civil.

Dans l'affaire *AC Canada c. AC Alberta*, (1916) IAC 588, le Conseil privé a jugé que le parlement fédéral n'avait pas le droit de réglementer l'émission de permis pour exercer le commerce de l'assurance.

Le parlement fédéral revint encore à la charge en votant une législation qui édictait que c'était un crime pour un assureur d'accepter des risques, à moins de détenir un permis fédéral. Cette législation fut aussi déclarée illégale par le Conseil privé.⁽⁴⁾

Plus tard encore, en 1932, le Conseil privé donna également tort au gouvernement central qui prétendait avoir seul le contrôle des compagnies d'assurance étrangères ou britanniques.⁽⁵⁾ Le Conseil privé jugea qu'un assureur étranger (dans *In Re Insurance Act of Canada* (1932) AC 41), habilité à faire des opérations en vertu de la Loi des assu-

(3) Les Compétences législatives au Canada, par André Tremblay, Editions de l'Université d'Ottawa, page 213.

(4) A C Ontario C Reciprocal Insurance, 1928.

(5) Loi fédérale concernant les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques.

rances du Québec, peut effectivement agir sans être aussi licencié en vertu de la loi canadienne.

D'autre part, si le principe de l'assujettissement des compagnies à charte fédérale aux lois provinciales est reconnu, il demeure néanmoins que ces lois doivent avoir une portée générale et ne pas viser à les atteindre directement. C'est ce qui ressort de l'arrêt *John Deere Plow c. Wharton*⁽⁶⁾.

86

Puisqu'il est reconnu que les provinces peuvent prescrire les conditions de validité des contrats d'assurance et les normes en régissant la vente, nous verrons donc, en deuxième partie, le contrôle provincial en cette matière au Québec, sur le plan législatif.

B. — La législation d'assurance au Québec

Pour des raisons de politiques législatives, le Québec s'était toujours tenu à l'écart du mouvement d'uniformisation des assurances à travers le Canada. Il en fut ainsi depuis le début du siècle. Ainsi, assureurs et assurés ont eu à vivre avec des législations qui n'avaient pas subi des modifications substantielles depuis fort longtemps: il s'agissait de l'ancienne Loi des assurances, S.R.Q. 1964, chapitre 295, et la Loi de l'Assurance sur la vie des Maris et des Parents, S.R.Q. 1964, chapitre 296. Cette dernière avait été adoptée avant la Confédération, en 1865 et n'avait connu que fort peu de changements depuis sa première version.

De même, le Code civil contenait une section relative aux assurances qui n'avait, avant la nouvelle Loi sur les assurances, pas subi de changement depuis 1866, à l'exception de quelques amendements.

Les lois des assurances, au Québec, pouvait-on dire, constituaient un anachronisme par rapport à l'évolution des techniques, aux transformations profondes des institutions et des moeurs. L'accession de la femme mariée à la pleine capacité juridique remettait en question la Loi de l'assurance sur la vie des Maris et des Parents. On ne retrouvait pas non plus de dispositions spécifiques, dans ces lois, sur les formes d'assurance-groupe ou de contrats collectifs ainsi que sur les contrats d'assurance en cas de maladie et d'accident.

En outre, la législation québécoise était elle-même confuse. Les législateurs s'étaient inspirés, en 1866 pour la rédiger, de plusieurs sour-

⁽⁶⁾ 1915, A.C. 330.

ces, notamment de l'Ordonnance de la Marine, de traités faits par des auteurs anglais, de législations anglaises et américaines et de celles d'autres législations provinciales.

Notre héritage juridique en matière civile était sérieusement atteint, en regard de la législation d'assurance, et la jurisprudence était imprégnée de cette incertitude. À ce propos, la Cour suprême énonça dans *Hallé C. Canadian Indemnity*⁽⁷⁾:

« Ce n'est pas parce qu'une police émise dans le Québec contient presque mot à mot les termes d'une disposition statutaire d'une loi ontarienne, qu'il faut suivre à la lettre les décisions de l'Ontario sur cette clause. »

87

Ce droit était différent et les clauses contractuelles devaient être interprétées en regard des principes du droit civil.

C'est dans un esprit d'harmonisation du droit québécois et de common law que l'Office de révision du Code civil et les fonctionnaires du Service des assurances se mirent à la tâche, vers 1970, en vue de traduire les pratiques modernes de l'assurance, ses techniques et ses caractères fondamentaux dans un langage juridique propre.

L'aboutissement de ces travaux s'ensuivit par la sanction, le 24 décembre 1974, de la Loi sur les assurances, chapitre 70, entrée en vigueur en octobre 1976.

Les modifications apportées au nouveau Code civil, au chapitre des assurances, sont basées sur cette loi. Il s'agit du projet de loi no 36 intitulé: «Loi modifiant la Loi sur les assurances et modifiant le nouveau Code civil», qui était sanctionné et entré en vigueur le 22 juin 1979. Qu'on juge du contenu de la Loi sur les assurances, uniquement dans ses titres:

- I. Interprétation
- II. Le contrat d'assurance
- III. Le surintendant des assurances et le service des assurances
- IV. Les entreprises d'assurances
- V. Le contrôle de l'assurance privée
- VI. Dispositions diverses, transitoires et finales.

Autre illustration: la Loi des «agents de réclamations»⁽⁸⁾, en vigueur depuis le 1er avril 1965, fut remplacée par cette nouvelle loi.

⁽⁷⁾ 1937 SCR 368.

⁽⁸⁾ C'est-à-dire des experts chargés du règlement des sinistres.

Le titre de l'ancienne Loi des assurances, chapitre 295, fut modifié ainsi: «Loi concernant certaines compagnies d'assurance contre l'incendie, la foudre et le vent.»

La nouvelle loi contient également des dispositions applicables aux agents et courtiers d'assurance. Toutefois, celles-ci ne s'appliquent pas aux personnes autorisées par la Loi des courtiers d'assurance,⁽⁹⁾ chapitre 268, et qui sont légalement habilitées à exercer en cette qualité.

88

L'intérêt de cette nouvelle loi réside dans l'incorporation, en bloc juridique homogène, d'une multitude de dispositions qui étaient disparates, notamment ce que nous avons vu, plus avant, concernant les experts en sinistres, ainsi que les règlements en application de la Loi concernant certains placements des compagnies d'assurance.⁽¹⁰⁾

Autre réforme législative majeure: l'assurance automobile au Québec. Deux lois nouvelles ont vu le jour, concrétisant l'action gouvernementale dans ce domaine controversé: la Loi constituant la Régie de l'assurance automobile du Québec, chapitre 67 des lois de 1977, et la Loi sur l'assurance automobile, chapitre 68, sanctionnées respectivement le 26 août 1977 et le 22 décembre 1977. Cette dernière, entrée en vigueur le 1er mars 1978, devait remplacer la Loi de l'indemnisation des victimes d'accidents d'automobiles (S. R. Q. 1964, chapitre 232) ainsi que différentes dispositions légales contenues dans le Code civil, dans le Code de la route et dans certaines autres lois.

L'assurance automobile a évolué en même temps que l'automobile elle-même, qui a connu une vertigineuse ascension depuis la seconde guerre mondiale. En 1939, il y avait 1,439,245 véhicules immatriculés au Canada. Au Québec seulement, en 1970, on en dénombrait plus de 2 millions. Le comité Gauvin⁽¹¹⁾, constitué par le gouvernement en 1971 et qui est à l'origine de la réforme, signale, dans son rapport, que de 1960 à 1970, le nombre de véhicules en circulation avait augmenté au Québec de 91%. En 1980, le parc automobile, au Québec atteignait 3,500,000 environ.

Dès l'avènement de la première automobile apparaissait inévitablement une nouvelle cause de blessures et de mortalité. Une malheureuse performance⁽¹²⁾, telle qu'indiquée ci-après, classe le Québec dans

⁽⁹⁾ Adoptée en 1963.

⁽¹⁰⁾ 1973 C 68; 174 C. 60.

⁽¹¹⁾ Rapport du Comité d'étude sur l'assurance automobile.

⁽¹²⁾ Bilan du nombre d'accidents et de victimes de la route, au Québec de 1955 à 1978. Source: Bureau des véhicules automobiles du Québec.

ASSURANCES

les premiers rangs à l'intérieur des «olympiades des accidents d'automobiles»:

Année:	Nombre d'accidents:	Nombre de décès:	Nombre de blessés:
1955	79,502	715	15,827
1960	66,575	853	21,447
1965	130,144	1,541	39,109
1970	164,700	1,655	41,955
1975	164,384	1,893	51,919
1977	171,999	1,556	42,812
1978	214,227	1,765	57,317

89

Il était évident qu'une réforme s'imposait en matière d'assurance automobile et le législateur québécois suivit, en cela, d'autres provinces, telles la Saskatchewan et le Manitoba.

La nouvelle législation devait apporter des changements en profondeur et remplacer les assurances traditionnelles par un régime mixte où l'État occupe une partie du champ d'action: celui des dommages corporels causés par un accident d'automobile. L'industrie privée a continué à garantir, selon une nouvelle police d'assurance automobile, soumise à l'approbation du surintendant des assurances, l'indemnisation de dommages matériels. Le montant minimum obligatoire de l'assurance est de \$50,000.

Le nouveau régime d'État, administré par la Régie de l'assurance automobile du Québec, pose en règle l'abolition de la notion de faute prise comme base d'ouverture à la réclamation, entraînant, par le fait même, l'abolition du droit de poursuite en matière de dommages corporels devant les tribunaux du Québec. L'indemnité est désormais basée sur des pertes économiques qui en résultent, ainsi que pour certains autres préjudices subis, jusqu'à concurrence d'un montant déterminé par la loi.

Le bilan positif de cette réforme sera vraiment quantifiable lorsque les premières expériences acquises permettront de raffiner les méthodes et les mécanismes de gestion du régime.

C. — Conclusion

Ce bref survol, sur le plan constitutionnel et législatif, est destiné à montrer une certaine évolution du droit des assurances au Québec, de-

puis un demi-siècle. Il est regrettable que nous n'ayons pu trouver ici la place nécessaire pour les autres législations provinciales portant les services d'assurance. Nous aurions constaté que, dans l'ensemble, celles-ci sont d'inspiration commune et toutes sujettes au contrôle du surintendant des assurances. En effet, dans toutes les provinces, ainsi qu'au Québec, le surintendant possède un droit de regard et de décision, notamment, sur le niveau des tarifs, sur l'accès aux documents, sur les enquêtes qui relèvent de sa compétence et sur les conditions des contrats d'assurance.

90

Chaque gouvernement provincial exerce une influence directe sur les compagnies à charte provinciale, par l'intermédiaire du surintendant. Une Association des surintendants des assurances des provinces du Canada groupe les surintendants provinciaux réunis. Elle permet l'uniformisation du contrôle des opérations d'assurance dans les diverses provinces, en dehors du contrôle fédéral, et fait des recommandations en matière de législation.

Quant au gouvernement fédéral, il exerce une surveillance sur les sociétés d'assurance ayant une charte fédérale. Voici ce qu'en dit, à ce sujet, M. Richard Humphrys:⁽¹³⁾

« Le contrôle fédéral s'étend aux compagnies à charte fédérale et aux compagnies étrangères, mais non aux compagnies à charte provinciale. D'ailleurs, ces premières occupent plus de 90% du marché de l'assurance-vie et plus de 80% du marché de l'assurance de biens et de risques divers au Canada (si l'on fait exception des régimes provinciaux d'assurance automobile).

« À l'échelle provinciale, ce sont les détenteurs de polices et le rapport entre ceux-ci et les compagnies d'assurance qui retiennent l'attention. Cet intérêt se manifeste dans la commercialisation (par exemple, l'accréditation des agents et des courtiers), les clauses obligatoires d'une police, les droits des détenteurs de polices et des bénéficiaires, les demandes de règlement, l'équité des primes, ainsi que dans les questions d'intérêt général, c'est-à-dire les questions intéressant les consommateurs. Les lois provinciales, à cet effet, s'appliquant à toutes les compagnies faisant affaires sur les territoires désignés, qu'elles soient fédérales, provinciales ou étrangères.

⁽¹³⁾ Tiré d'un article de M. Richard Humphrys paru dans le numéro d'avril 1981 de la Revue *Assurances*. Si nous le citons ici, c'est pour rappeler le statut particulier accordé aux provinces en matière d'assurance et les résultats qu'il a pu avoir dans les relations entre assureurs et contrôles provinciaux.

« Les lois provinciales se penchent également sur la stabilité financière des compagnies à charte provinciale qui font affaires dans une seule province ou dans plusieurs.

« Toutes ces caractéristiques composent la structure de base: contrôle double exercé sur les compagnies à charte fédérale et les compagnies étrangères et réglementation fédérale des droits des détenteurs de polices; contrôle provincial exclusif exercé sur les compagnies à charte provinciale, avec la participation des provinces ayant accordé la charte et de celles ayant le droit de faire affaires sur son territoire pour ce qui est de la protection de la stabilité financière et des droits des détenteurs de polices.»



Dans cet article trop bref, il nous a fallu nous écarter de plusieurs aspects importants, quant à la forme du contrat, à l'administration, aux permis et aux tarifs. Il importait plutôt de décrire brièvement la montée de l'assurance au Canada, sous l'égide provinciale, et de jeter notre dévolu sur les grandes réformes législatives qui furent opérées, au Québec, à la veille du cinquantenaire de la Revue *Assurances*, dans le domaine des assurances.

Droits de la victime d'un accident. 5^e édition. L'Argus, 2, rue de Châteaudun, 75441, Paris. 64 francs français, franco.

Ce *Guide pratique des estimations de préjudices corporels*, écrit par M. Gilbert Croquez, peut être utile au Canada comme il l'est en Europe, mais à un moindre degré. En effet, la manière de déterminer le préjudice subi par la victime d'un accident varie d'un continent à l'autre et d'un pays à l'autre. D'un autre côté, nous pensons qu'il pourrait apporter des indications à ceux qui sont chargés de déterminer le tort causé à un accidenté, non pas tant à la suite d'un accident d'automobile au Québec même que dans le courant ordinaire de la responsabilité civile. Si les méthodes et les sommes ne sont pas les mêmes, le livre peut sûrement servir de guide à celui qui, en Amérique, doit déterminer la quotité de l'indemnité ou, tout au moins, peut-il lui venir en aide. Il s'agit d'un instrument de travail assurément, mais valable pour la qualité des informations tirées de nombreux jugements et dossiers par l'auteur. Il s'agit d'une cinquième édition.