

PROJET DE LOI N° 141

Loi visant principalement à améliorer l'encadrement du secteur financier, la protection des dépôts d'argent et le régime de fonctionnement des institutions financières

Mémoire du Groupe Promutuel portant sur la
section I du chapitre I de la partie II du PL141 édictant la
Loi sur les assureurs

Vice-présidence – Affaires corporatives et gouvernance
6 décembre 2017

TABLE DES MATIÈRES

Lexique	2
Faits saillants	2
Introduction	3
I. PROMUTUEL.....	3
II. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	3
III. APPLICATION DE LA LSAQ AUX SOCIÉTÉS MUTUELLES.....	5
IV. APPLICATION DE LA LSAQ AU RÉASSUREUR	7
V. COMMENTAIRES PARTICULIERS SUR L'APPLICATION DE LA LSAQ AUX SOCIÉTÉS MUTUELLES.....	8
a. NOM.....	8
b. REGISTRES	8
c. ASSEMBLÉES DE MEMBRES	9
d. VÉRIFICATEURS	11
e. DISSOLUTION ET LIQUIDATION.....	11
VI. FONDS DE PLACEMENT PROMUTUEL.....	12
VII. PROPOSITIONS DÉCOULANT DES OBSERVATIONS PRÉCÉDENTES	15
Conclusion	16

RÉVISION DU PROJET DE LOI SUR LES ASSUREURS

Mémoire de Promutuel portant sur la section I du chapitre I de la partie II du Projet de loi n° 141 édictant la *Loi sur les assureurs* (remplaçant la Loi sur les assurances) et particulièrement quant aux impacts de l'application, de façon supplétive, de la Loi sur les sociétés par actions aux Sociétés mutuelles et autres considérations.

Lexique

Autorité :	L'Autorité des marchés financiers
Commission :	Commission des finances publiques
Fédération :	Groupe Promutuel Fédération de sociétés mutuelles d'assurance générale
Fonds de placement :	Fonds de placement Promutuel
LAQ :	Loi sur les assurances (RLRQ, c. A-32)
LCQ :	Loi sur les compagnies (RLRQ, c. C-38)
Loi privée :	Loi sur Promutuel Réassurance (1995, c. 86)
LSAQ :	Loi sur les sociétés par actions (RLRQ, c. S-31.1)
LAQP :	Le projet de texte révisé de la LAQ
LCSF :	Loi sur les coopératives de services financiers (RLRQ, c. C-67.3)
LPLE :	Loi sur la publicité légale des entreprises (RLRQ, c. P-44.1)
PL141 :	<i>Loi sur les assureurs</i> (la section I du chapitre I de la partie II du Projet de loi n° 141)
Promutuel :	La Fédération, les 17 Sociétés mutuelles, Promutuel Réassurance, le Fonds de garantie Promutuel et le Fonds de placement
Réassureur :	Promutuel Réassurance
Sociétés mutuelles :	Les 17 sociétés mutuelles d'assurance membres de la Fédération

Faits saillants :

- A. Promutuel soutient que l'application de la LSAQ aux Sociétés mutuelles est incompatible avec la nature et le caractère unique de Promutuel à titre de seul groupe mutualiste régi par les dispositions de la LAQ sur les sociétés mutuelles. Promutuel recommande donc de continuer de traiter les sociétés mutuelles dans une section distincte de la LAQP tout en incorporant les dispositions de la LSAQ qui devraient leur être applicables.
- B. Promutuel recommande que la Loi privée continue de prévaloir et que le Réassureur ne soit pas soumis aux dispositions de la LSAQ comme le seraient les autres sociétés mutuelles.

- C. Promutuel recommande que le nombre de membres requis actuellement pour créer une fédération aux termes de la LAQ (douze membres) soit maintenu et que le fait, pour une fédération, de compter moins de douze membres ne crée pas un cas de défaut permettant au ministre d'ordonner sa dissolution et sa liquidation.
- D. Promutuel recommande aussi que le PL141 soit amendé pour prévoir que le Fonds de placement puisse prendre diverses formes corporatives et que, même s'il était constitué en fonds distincts comme permis par les nouvelles dispositions du PL141, dans ce cas également, avec l'autorisation de l'Autorité, ses fonds distincts puissent revêtir diverses formes corporatives.

Introduction

I. PROMUTUEL

1. Promutuel est présent et actif dans toutes les régions du Québec et compte 1 925 employés au service de plus de 640 000 membres et clients avec un volume-primaires de près de 800 millions de dollars et des actifs de 1,4 milliard de dollars. Promutuel est le seul groupe mutualiste au Québec régi par les dispositions de la LAQ portant sur les sociétés mutuelles (les chapitres III.1, III.2 et III.3 du titre III de la LAQ).
2. Promutuel, dont un organigramme est joint en annexe, regroupe 17 Sociétés mutuelles, un Réassureur, régi par la Loi privée, un fonds de garantie et un Fonds de placement qui gère les sommes qui lui sont confiées par les Sociétés mutuelles pour fins de placement.

II. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

3. Dans le présent mémoire, Promutuel entend principalement présenter ses observations, commentaires et préoccupations quant aux impacts que pourrait représenter l'application de la LSAQ aux Sociétés mutuelles et au Réassureur si le PL141 était adopté tel que proposé.

Comme mentionné dans notre lettre adressée à la secrétaire suppléante de la Commission des finances publiques, madame Carolyne Paquette, sur laquelle les membres de la Commission étaient copiés, Promutuel souscrit aux commentaires et observations qui ont été et qui seront faits par la Corporation des assureurs directs de dommages du Québec quant aux dispositions du PL141 qui encadrent l'activité de tous les assureurs de dommages.

Toutefois, en tant que seul regroupement de sociétés mutuelles régi par la LAQ, Promutuel est le mieux placé pour faire valoir les enjeux que représente le PL141 pour Promutuel, notamment en rendant la LSAQ, une loi corporative, applicable à son groupe mutualiste. En effet, tel que le prévoit l'article 93.122 de la LAQ, la Fédération a entre autres pour objets de protéger les intérêts de ses membres et de faire connaître et promouvoir la mutualité. C'est donc principalement à titre de groupement mutualiste, dont la gouvernance ne peut se comparer à celle des sociétés par actions, que Promutuel souhaite se faire entendre.

4. Promutuel a eu la possibilité de formuler ses observations auprès du bureau du ministre des Finances dans le cadre de la révision de la LAQ et a été placé devant l'obligation d'identifier, à la demande du bureau du ministre, les dispositions de la LSAQ qui ne devraient pas s'appliquer aux Sociétés mutuelles.

Malgré un exercice rigoureux effectué en octobre 2016 ayant permis d'identifier plusieurs dispositions de la LSAQ qui ne devaient pas s'appliquer aux Sociétés mutuelles, après une lecture attentive et une analyse en profondeur du PL141, effectuée avec la plus grande ouverture possible, Promutuel arrive à la conclusion que l'application de la LSAQ aux Sociétés mutuelles représenterait un changement majeur qui rendrait le cadre législatif de Promutuel complexe et ambiguë pouvant donner ouverture à de multiples interprétations.

Tant d'un point de vue de sa structure que de sa gouvernance, les Sociétés mutuelles étaient déjà bien encadrées par les chapitres III.1, III.2 et III.3 du titre III de la LAQ, chapitres qui leurs étaient exclusivement réservés. Ces dispositions n'ont jamais suscité de difficulté d'interprétation au sein de Promutuel et répondaient bien à ses besoins.

Pour démontrer les difficultés d'interprétation qui ne manqueront pas de survenir par l'application d'une loi corporative à un groupe mutualiste, on a qu'à relever le nombre d'exceptions qui a dû être prévu dans le PL141 pour adapter les dispositions du PL141 à la réalité particulière de Promutuel.

5. Cette lecture attentive nous a aussi permis de réaliser que l'article 532 du PL141 prévoit que le Réassureur sera réputé être une société mutuelle à laquelle la LSAQ s'appliquera aussi de façon supplétive. Il n'avait jamais été question de changer le cadre législatif, la Loi privée, qui régit le Réassureur et pour lequel la LCQ s'applique déjà à titre supplétif.
6. Nous notons également que l'article 9 du PL141 ne permettrait pas de couvrir le Réassureur dans la notion de « contrôle des groupements énumérés » si sa nature propre devait être maintenue et que les dispositions de la LSAQ ne

devaient pas s'appliquer à lui, comme nous le souhaitons. Il faudrait donc qu'une section soit ajoutée à l'article 9 du PL141 pour reproduire les dispositions de l'article 1.5 de la LAQ.

7. Nous élaborerons dans les paragraphes qui suivent les motifs, exemples et arguments qui viennent appuyer les prétentions de Promutuel et aborderons également la question particulière du Fonds de placement.
8. L'article 377 du PL141 prévoit qu'une fédération n'a pas de capital social. Il n'est pas impensable que, pour soutenir le développement de Promutuel, la Fédération souhaite recourir à des sources externes de financement. Promutuel soumet que des dispositions devraient être ajoutées au PL141 pour permettre à une fédération de pouvoir émettre des titres de participations privilégiés (ou titres de même nature), comme peuvent le faire présentement, avec l'autorisation de l'Autorité, les compagnies mutuelles d'assurance (93.1 de la LAQ).

III. APPLICATION DE LA LSAQ AUX SOCIÉTÉS MUTUELLES

9. De par leur nature et leur gouvernance, les Sociétés mutuelles se rapprochent davantage des coopératives de services financiers qui voient leur encadrement corporatif et leur vie démocratique régis par une loi distincte, la LCSF.

Nous n'avons pas connaissance qu'il serait de l'intention du législateur de prévoir que la LSAQ supplée aux dispositions de la LCSF pour régir la vie corporative et la gouvernance des coopératives de services financiers. Si le législateur souhaite imposer, à titre supplétif, les dispositions de la LSAQ aux Sociétés mutuelles, pourquoi ne le ferait-il pas également pour les coopératives de services financiers?

10. Encore une fois, la situation actuelle aux termes de laquelle l'encadrement corporatif des Sociétés mutuelles est inclus dans la LAQ ne crée pas d'irritants. De par leur nature mutualiste et leur structure, les Sociétés mutuelles constituent un microcosme dans l'univers des assureurs québécois qui en font un groupement singulier. L'application de la LSAQ aux Sociétés mutuelles constituerait un nouveau régime qui nous semble incompatible avec la nature intrinsèque des Sociétés mutuelles.
11. L'application de la LSAQ aux Sociétés mutuelles, à titre supplétif, est susceptible de créer plus d'inconvénients que d'avantages quant à la portée et l'interprétation des dispositions de la LSAQ aux Sociétés mutuelles. De la même façon, nous le soumettons, l'application de la LSAQ aux coopératives de services financiers créerait beaucoup d'incongruités.

Les Sociétés mutuelles constituent toutes des entités distinctes, avec un conseil d'administration propre, et les risques d'interprétations divergentes de l'application ou non de certaines dispositions de la LSAQ à chacune d'entre elles sont toujours possibles. De plus les sociétés mutuelles non-fédérées pourraient avoir leur propre interprétation.

12. Au-delà des règles corporatives qui peuvent procurer une source d'interprétation valable à toutes les personnes morales constituées en corporations, la LSAQ, de par son essence, vise, entre autres choses, à régir les rapports inégaux entre les actionnaires et protéger les actionnaires minoritaires.

Rappelons que les Sociétés mutuelles ne comptent pas d'actionnaires. Les actionnaires d'une corporation ont des intérêts financiers dans l'entité dont ils sont actionnaires et ne disposent pas tous de la même protection, qui peut être tributaire de l'importance de leur investissement et de la nature de leur participation dans la corporation (actions ordinaires, actions privilégiées, titres de dette...). Dans le cas des Sociétés mutuelles, les membres n'ont pas d'intérêt financier immédiat (outre leur droit aux prestations d'assurance prévues par leur contrat et d'éventuelles ristournes) et sont tous sur un même pied d'égalité (un membre – un vote), sans égard à la valeur de leurs couvertures d'assurance ou au nombre de polices détenues.

Un des principaux objectifs de la LSAQ est d'assurer « *une meilleure protection des actionnaires minoritaires en prévoyant notamment un recours visant à contrer les abus ou les injustices commis par la société à leur égard et en instituant un droit au rachat pour les actionnaires en désaccord avec certains changements majeurs apportés à la structure ou aux activités de la société. Elle permet également le dépôt de propositions d'actionnaires lors des assemblées de la société* ». ¹

Or, les membres d'une Société mutuelle ont entre eux des droits et des pouvoirs égaux, chaque mutualiste disposant d'une seule voix, peu importe le nombre de polices souscrites. Les mutualistes ont également des pouvoirs restreints qui se limitent, fondamentalement, à l'élection des membres des conseils d'administration et à l'adoption de certains règlements.

¹ Projet de loi no 63 (2009, chapitre 52) Loi sur les sociétés par actions.

IV. APPLICATION DE LA LSAQ AU RÉASSUREUR

13. À notre plus grande surprise, l'article 532 du PL141 rend applicable la LSAQ au Réassureur à titre de loi supplétive alors que nos échanges avec le bureau du ministre des Finances nous laissaient croire que le Réassureur, étant une compagnie spéciale, ne serait pas assujéti au titre III du PL141.
14. La Loi privée rend déjà applicable la LCQ au Réassureur et bien que le dernier alinéa de l'article 532 du PL141 précise que les dispositions de la Loi privée l'emportent sur celles du titre III, comment concilier toutes ces législations les unes avec les autres?

De plus, cet alinéa souligne que les lois constitutives (en l'occurrence, la Loi privée) ne peuvent déroger à certaines dispositions du titre III. Comme la Loi privée n'est pas amendée, le Réassureur trouvera sa vie corporative, sa gouvernance et ses activités d'assureur régies par sa Loi privée, de façon supplétive par la LCQ, par la LAQP et, encore une fois, de façon supplétive, par la LSAQ. Deux lois corporatives s'appliquant de manière supplétive viendront sûrement en contradiction.

15. Dans ce contexte, nous souhaitons obtenir la confirmation que les dispositions de la partie I de la LCQ continueront de s'appliquer au Réassureur. Donc, les dispositions de la LSAQ ne lui seraient pas applicables. Le dernier alinéa de l'article 532 du PL 141 énonce que les dispositions des lois constitutives l'emportent sur celles du titre III et sur celles de la LSAQ. Si on applique la règle suivant laquelle « le législateur ne parle pas pour ne rien dire », pourquoi imposerait-on l'application du titre III du PL141 au Réassureur?
16. Promutuel ne comprend pas comment le PL141 en édictant une nouvelle loi publique, la LAQP, peut venir modifier la Loi privée qui répondait aux besoins et à la nature particulière du Réassureur.
17. Notamment, le quatrième alinéa de l'article 5 de la Loi privée contient des dispositions déterminantes pour la gouvernance du Réassureur. Promutuel ne retrouve pas d'emblée, dans le PL141 des dispositions similaires, compte tenu du régime supplétif (la LSAQ) qui s'appliquerait au Réassureur aux termes de l'article 532 du Projet de loi 141.

V. COMMENTAIRES PARTICULIERS SUR L'APPLICATION DE LA LSAQ AUX SOCIÉTÉS MUTUELLES

a. NOM

18. Nous comprenons que :

- a. l'article 233 du PL141 prévoit que l'expression « *société mutuelle* » sera réservée aux sociétés mutuelles;
- b. l'article 21 de la LSAQ ne s'appliquera pas aux sociétés mutuelles (232 (2) du PL141);
- c. l'article 235 du PL141 prévoit que les articles 232 à 235 du PL141 s'appliquent « malgré les dispositions de la Loi sur la publicité légale des entreprises »;
- d. en vertu de l'article 384 du PL141, le nom d'une Société mutuelle devra comprendre une expression qui serait incluse dans le nom de chaque Société mutuelle membre de la Fédération.

Les impacts de ces dispositions sur le nom des Sociétés mutuelles, selon notre compréhension, sont les suivants :

- a. il ne sera plus nécessaire d'ajouter au nom des Sociétés mutuelles l'expression « d'assurance générale »;
- b. il ne sera plus possible pour les Sociétés mutuelles d'exercer leurs activités sous d'autres noms comme, par exemple, « Promutuel Assurance » alors que c'est la situation qui prévaut présentement en vertu de la LAQ et de la LPLE;
- c. l'expression dont il est question à l'article 384 du PL141 serait dans le cas de notre groupement, « Promutuel ».

Si notre compréhension est exacte, nous souhaitons que Promutuel puisse continuer à bénéficier du régime actuel (sur la base des articles 93.22 et 93.23 de la LAQ et de la LPLE) afin, que les Sociétés mutuelles et le Réassureur, puissent continuer à utiliser d'autres noms qui respectent par ailleurs leur cadre législatif et réglementaire, tout en reflétant leur appartenance à Promutuel.

b. REGISTRES

19. Nous sommes d'avis que l'article 198 du PL141 devrait prévoir que l'article 33 de la LSAQ ne s'applique pas aux Sociétés mutuelles et que l'article 260 du PL141 soit amendé pour reprendre le projet de texte prévu initialement en 2015 à son article 244 et qui se lisait : « Une société mutuelle atteste de l'existence des parts par l'inscription en compte dans un registre établi conformément à son règlement intérieur ».

c. ASSEMBLÉES DE MEMBRES

20. Nous avons constaté l'ajout, par rapport au projet de texte auquel nous avons eu accès antérieurement, du 2^e alinéa de l'article 288 du PL141 énonçant que l'article 165 de la LSAQ s'applique aux Sociétés mutuelles « sous réserve des dispositions du règlement intérieur de la société mutuelle ».

Afin d'éviter toute interprétation qui pourrait laisser croire que de telles dispositions devraient être au moins aussi exigeantes que les dispositions dudit article 165, nous souhaitons qu'il soit précisé que les dispositions du règlement intérieur priment sur les dispositions de l'article 165 de la LSAQ.

21. Étant donné les règles spécifiques prévues aux articles 285 à 288 du PL141, nous sommes d'avis que la sous-section 3 (déroulement de l'assemblée), de la section I du chapitre VII du titre III de la LSAQ, ne devrait pas s'appliquer à Promutuel.
22. Nous sommes d'avis que la sous-section 4 (vote par catégorie) de la section I du chapitre VII de la LSAQ ne devrait pas recevoir application à l'égard des Sociétés mutuelles.
23. L'application de la sous-section 6 (proposition d'actionnaires), de la section I du chapitre VII du titre III de la LSAQ devrait être retirée pour les Sociétés mutuelles. Dans un premier temps, les Sociétés mutuelles veulent s'assurer qu'elles ne seraient pas considérées comme des « sociétés... qui comptent 50 actionnaires » (sic, « membres ») et plus, donnant ouverture à l'application des dispositions de la LSAQ sur les propositions d'actionnaires.

Cette situation vise à permettre à des actionnaires qui sont en situation de déséquilibre par rapport à des actionnaires majoritaires de faire valoir leurs droits. Cette ouverture de la LSAQ est parfaitement conciliable avec la protection par les actionnaires de leurs intérêts financiers.

Toutefois, elle ne nous apparaît pas justifiée pour les membres de Sociétés mutuelles qui n'ont pas, en tant que tel, de participations financières dans les Sociétés mutuelles, à l'exception de leur droit de recevoir des prestations d'assurance en contrepartie du paiement d'une prime et d'éventuelles ristournes.

24. Dans le projet de texte qui nous avait été soumis en juin 2015, la notion de « propositions de mutualistes » avait été introduite. Nous notons qu'elle a été retirée dans le PL141 et nous voulons croire que ce retrait fait suite aux commentaires que nous formulions, en octobre 2016, auprès du bureau du ministre des Finances. Ces mêmes commentaires quant à l'application de ladite rubrique portant sur les « propositions d'actionnaires », sont essentiellement reproduits dans les lignes qui suivent.

Promutuel veut s'assurer qu'il n'est pas de l'intention du législateur de rendre applicable le mécanisme des propositions d'actionnaires aux membres des Sociétés mutuelles.

25. Les dispositions de ladite sous-section 6 sont le résultat de pressions provenant de différents groupes dont le MÉDAC qui, sans refaire toute son histoire, est voué à la protection des petits actionnaires et dont la mission est de :

« *Mission*

- *Faire valoir auprès des gouvernements le point de vue des membres sur le fonctionnement des marchés financiers;*
- *Promouvoir une meilleure représentation des actionnaires aux conseils d'administration des entreprises;*
- *Favoriser une plus grande transparence dans la gestion des sociétés par actions;*
- *Constituer un espace de débats, d'échanges;*
- *Assurer la formation des membres. »*²

On y faisait d'ailleurs référence dans le Rapport sur l'application de la Loi sur les assurances de 2001 à titre de Proposition 6 à laquelle Promutuel avait répondu que :

« L'énoncé de la proposition 6 vise à concrétiser l'engagement du gouvernement à apporter des correctifs à l'absence de mécanismes permettant à un mutualiste de présenter des propositions lors des assemblées annuelles.

Bien que l'on puisse surtout comprendre que le terme « mutualiste » soit associé aux « compagnies mutuelles d'assurance » plutôt qu'aux « Sociétés mutuelles d'assurance » où sont désignés des « membres », Promutuel croit opportun de souligner que le processus de tenue des assemblées des Sociétés mutuelles est déjà prévu dans la Loi et ne pose aucune difficulté au débat de toute proposition d'un membre. »

² <http://www.medac.qc.ca/accueil/histoire>

26. Pour les raisons évoquées ci-dessus, nous ne voyons pas en quoi cet ajout pourrait servir la protection des membres. Il pourrait imposer une contrainte financière importante dont les membres subiraient le contrecoup par l'augmentation des frais dans les Sociétés mutuelles.

L'ajout de cette disposition serait de nature à inciter les mutualistes à soumettre des propositions qui viseraient davantage la promotion d'intérêts personnels au détriment de l'intérêt de l'ensemble des mutualistes. L'introduction de cette disposition pourrait alourdir indûment la vie démocratique des Sociétés mutuelles.

27. Dans l'environnement législatif actuel, les assemblées de membres des Sociétés mutuelles ne posent aucun problème, tous les membres sont invités à y participer, ils ont tout le loisir de poser des questions et d'intervenir en assemblée. Les assemblées des Sociétés mutuelles sont gérées de façon démocratique en fonction des particularités régionales de chacune d'elles. En fait, il n'y a aucune difficulté pour les membres de s'exprimer et le débat est ouvert à toute proposition, ce qui n'est pas le cas dans la LSAQ pour les actionnaires.

d. VÉRIFICATEURS

28. Les dispositions relatives au vérificateur (articles 231 et suivants de la LSAQ) devraient aussi être exclues à l'égard des Sociétés mutuelles puisqu'elles créent de la confusion avec le fait que le vérificateur des Sociétés mutuelles est la Fédération (tel que reconnu par l'article 439 du PL141). Notamment, l'application de l'article 236, relatif à la révocation du vérificateur dans le cadre d'une assemblée générale extraordinaire pourrait s'avérer aller à l'encontre des pouvoirs octroyés à une fédération de sociétés mutuelles.

e. DISSOLUTION ET LIQUIDATION

29. L'article 378 du PL141 prévoit que la constitution d'une fédération de sociétés mutuelles nécessite l'engagement d'au moins six sociétés mutuelles. Nous croyons que les exigences actuelles de LAQ qui requièrent, à l'article 93.123, un nombre minimum de douze (12) sociétés mutuelles pour constituer une fédération, auraient dû être maintenues, comme cela apparaissait dans les documents de travail publiés avant l'introduction du PL141.
30. Promutuel avait déjà indiqué, dans des mémoires antérieurs au bureau du ministre des Finances, que le fait de compter moins de douze (12) membres ne devrait pas constituer un cas de défaut pouvant mener à la liquidation et la dissolution d'une fédération.

La réduction du nombre minimum de sociétés mutuelles requises pour créer une fédération, de douze (12) à six (6), est d'autant plus problématique et préjudiciable à la pérennité de Promutuel que le PL141 traite maintenant la réduction du nombre de membres comme un cas de défaut.

En effet, l'article 450 (2^o) du PL141 accorde au ministre le pouvoir d'ordonner à l'Autorité de dissoudre une fédération dont moins de six (6) sociétés mutuelles en seraient membres.

31. Nous suggérons que les dispositions qui existaient dans la LAQ, qui exigeaient un nombre de douze (12) sociétés mutuelles pour créer une fédération et qui permettaient au ministre, « s'il l'estime opportun et après avoir pris l'avis de l'Autorité » d'ordonner à l'Autorité de dissoudre une fédération si le nombre de sociétés mutuelles membres devenait inférieur à douze (12), devraient être maintenues (article 93.210 de la LAQ).

VI. FONDS DE PLACEMENT PROMUTUEL

32. Conformément aux articles 93.174 et suivants de la LAQ, la Fédération a établi et administre pour ses sociétés membres le Fonds de placement. Jusqu'à la restructuration du Fonds de placement, en date du 1^{er} juin 2017, les Sociétés mutuelles possédaient des unités de ce fonds, unités qui étaient le miroir des portefeuilles qui étaient détenus par le Fonds de placement au nom des Sociétés mutuelles.
33. Jusqu'au 1^{er} juin 2017, ce fonds était considéré comme une fiducie et créait des inefficiences sur le plan de la fiscalité des Sociétés mutuelles. En effet, de par sa structure de fiducie, le fonds ne pouvait servir de conduit pour l'attribution directe aux Sociétés mutuelles des revenus selon leur nature, même lorsque le fonds était à perte pour une année donnée.

Plus particulièrement, au cours des derniers exercices, le Fonds de placement a été déficitaire en 2008 et 2015, ce qui a eu des impacts sur le niveau d'imposition des Sociétés mutuelles. Lorsque le Fonds de placement était à perte, aucune distribution de revenus ne pouvait être effectuée aux détenteurs d'unités, en l'occurrence, les Sociétés mutuelles.

Ainsi, dans de telles circonstances, les revenus de dividendes n'étaient pas attribués aux Sociétés mutuelles, ce qui avait pour effet d'augmenter le revenu imposable et le niveau d'imposition total des Sociétés mutuelles. Les revenus non attribués au cours d'une année étaient perdus à tout jamais, car ils perdaient leur nature.

34. Pour remédier à ce déséquilibre et sur l'avis des experts consultés par la Fédération, la solution à la problématique à laquelle était confronté Promutuel passait par le changement de la structure du Fonds de placement. La recommandation était de passer d'une structure de fiducie à celle de personnes morales distinctes, soit, des sociétés en commandite, qui détiendraient les portefeuilles auparavant constitués par le Fonds de placement.
35. Ainsi, en date du 7 avril 2017, avec l'objectif de restructurer le Fonds de placement, la Fédération a procédé à la création de sociétés en commandite, en vue de leur transférer et faire administrer par ces dernières, les portefeuilles regroupés au sein du Fonds de placement. Des contrats de sociétés en commandite établis pour chacun des portefeuilles administrés préalablement par le Fonds de placement ont été signés entre un commandité, filiale à part entière de la Fédération, et les Sociétés mutuelles.
36. Le 1^{er} juin 2017, la Fédération a procédé aux transferts dans les sociétés en commandite, à leur valeur marchande, des portefeuilles administrés par le Fonds de placement. À l'issue des transferts des portefeuilles aux sociétés en commandite, les Sociétés mutuelles, à titre de commanditaires des sociétés en commandite, détiennent dorénavant des parts des sociétés en commandite pour une quantité et une valeur égales à celles des unités qu'elles détenaient, avant cette date, dans le Fonds de placement.
37. Suite à cette restructuration, les sociétés en commandite continuent l'existence du Fonds de placement sous forme de personnes morales distinctes plutôt que sous la forme d'une fiducie d'utilité privée comme c'était le cas pour la période antérieure au 1^{er} juin 2017.
38. Cette restructuration s'est effectuée à la connaissance de l'Autorité. La Fédération avait, par avis daté du 24 mars 2017, informé l'Autorité de la problématique et de la mise en place de la nouvelle structure. La Fédération était d'avis que cette restructuration du Fonds de placement rencontrait la volonté du législateur. Afin de confirmer son interprétation, la Fédération avait d'ailleurs obtenu un avis juridique d'un conseiller externe.
39. Suite aux discussions avec l'Autorité, à partir des documents qui lui avaient soumis (l'avis du 24 mars et l'opinion juridique du conseiller juridique externe), l'Autorité a, le 10 mai dernier, informé la Fédération qu'elle ne s'opposerait pas à la réorganisation du Fonds de placement.

Dans le cadre des discussions, l'Autorité a toutefois exprimé son inconfort sur le silence de la LAQ quant aux formes juridiques que peut prendre le Fonds de placement. L'Autorité a émis l'avis que les dispositions de la LAQ traitant de l'établissement et de l'administration du Fonds de placement mériteraient d'être revues afin de les rendre plus explicites quant aux formes juridiques que pourrait revêtir le Fonds de placement.

40. Dans le contexte de la révision de la Loi, la Fédération s'est adressée au ministère des Finances afin de lui faire part de la problématique et de la pertinence de clarifier les dispositions de la LAQ quant aux structures que le Fonds de placement pourrait revêtir.

Dans une lettre du 18 mai 2017, la Fédération indiquait au sous-ministre adjoint aux politiques relatives aux institutions financières et au droit corporatif qu'il serait souhaitable d'éclaircir la situation et de prévoir que le Fonds de placement pourrait revêtir une forme juridique qui répondrait aux impératifs d'affaire (financiers, comptables, fiscaux) de la Fédération et qui serait approuvée par l'Autorité.

41. Suite à la correspondance de la Fédération, le ministère des Finances lui a fait part que la LAQP permettrait à la Fédération de réaliser le placement des sommes mises à sa disposition par les Sociétés mutuelles (i) dans des structures dotées de leur propre patrimoine (sociétés en commandite, sociétés par actions...), ou (ii) sur la base des règles de nouveau code civil du Québec, qui n'existaient pas lorsque le Fonds de placement a été établi, par l'entremise d'une division du patrimoine reconnu comme étant celui de la Fédération.
42. En effet, les dispositions des articles 427 et suivants du PL141 pourvoient à la création de fonds distincts de placement qui sont considérés être une division du patrimoine de la Fédération.
43. Or, (i) les sommes mises à la disposition de la Fédération pour être placées par elle pour le bénéfice des Sociétés mutuelles ne lui appartiennent pas; comment peuvent-elles être traitées comme une division du patrimoine de la Fédération alors qu'elle n'en est pas le titulaire, et (ii) ces dispositions ne prévoient pas la forme que pourraient prendre ces fonds distincts.
44. Promutuel croit que ces dispositions du PL141 devraient être révisées pour indiquer que les sommes gérées par la Fédération pour le compte des Sociétés mutuelles ne font pas partie de son patrimoine et que les fonds distincts qui pourraient être établis par la Fédération pourraient, avec

l'autorisation de l'Autorité, prendre des formes juridiques répondant aux impératifs légaux et financiers de Promutuel.

45. À tout le moins, Promutuel propose aussi qu'un article soit ajouté au PL141 pour indiquer que le Fonds de placement pourrait être établi soit, (i) sous une forme corporative approuvée par l'Autorité, tout comme la Fédération des caisses Desjardins du Québec peut établir tout fonds et même en confier la gestion à une autre personne, avec l'autorisation de l'Autorité (408 et suivants de la LCSF), ou (ii) sous la forme de fonds distincts aux termes des articles 427 et suivants du PL141, tout en indiquant que ces fonds distincts pourraient aussi prendre une forme corporative approuvée par l'Autorité.

VII. PROPOSITIONS DÉCOULANT DES OBSERVATIONS PRÉCÉDENTES

46. Promutuel croit qu'il serait plus approprié d'incorporer dans la LAQP les dispositions de la LSAQ qui sont compatibles avec les principes mutualistes et qui favorisent la démocratie ou la gouvernance des Sociétés mutuelles plutôt que d'inclure, par référence, comme le préconise le PL141, des dispositions de la LSAQ qui ne seraient pas applicables ou en contradiction avec ces principes. Promutuel soumet donc qu'il serait facile de répertorier les dispositions de la LSAQ qui devraient s'appliquer aux Sociétés mutuelles et d'en insérer le texte directement dans la section de la LAQP qui leur est applicable.
47. Promutuel reconnaît toutefois que les Sociétés mutuelles pourraient bénéficier des nouveautés qui se retrouvent dans la LSAQ (par exemple, l'article 121 de la LSAQ) et qui pourraient être incluses dans les sections de la LAQP régissant les Sociétés mutuelles sans, pour autant, qu'il soit nécessaire de rendre l'entièreté de la LSAQ applicable aux Sociétés mutuelles. Ces nouveautés profitent également aux assureurs constitués en sociétés par actions et résultent d'une modernisation des lois québécoises.
48. D'ailleurs, pour les coopératives de services financiers, au lieu d'imposer à ces institutions financières particulières (tout comme le sont les Sociétés mutuelles), l'application de la LSAQ à titre supplétif, le PL141 a répliqué, à son article 77, par un amendement à l'article 103 de la LCSF, les dispositions de l'article 121 de la LSAQ. La même approche aurait été tout aussi possible pour les Sociétés mutuelles.
49. La LAQP crée deux catégories d'assureurs, les sociétés par actions et les sociétés mutuelles. Il est normal d'assujettir les assureurs constitués en corporation à la LSAQ puisque ce sont, à la base, des corporations auxquelles les dispositions de la LSAQ collent et ont tout leur sens

(actionnaires, capital-actions, partage du reliquat...). Il en va autrement des Sociétés mutuelles qui sont des mutuelles auxquelles la philosophie et les notions de la LSAQ créent des distorsions.

50. L'approche d'inclure les dispositions traitant de la vie corporative et la gouvernance d'un assureur dans la loi-cadre applicable aux entités corporatives exerçant cette activité n'est pas utopique. C'est l'approche qui a été retenue par le législateur fédéral dans la Loi sur les sociétés d'assurance pour les assureurs constitués sous cette juridiction. À notre connaissance, cette situation n'a pas suscité quelques problèmes d'interprétation.

Conclusion

51. Promutuel est d'avis que l'application de la LSAQ à titre supplétif est susceptible de créer davantage de problèmes d'interprétation et de soulever plus de questions et de problématiques au sein des Sociétés mutuelles.
52. Promutuel favorise le maintien du statu quo, c'est-à-dire de prévoir l'encadrement institutionnel de la gouvernance des Sociétés mutuelles à l'intérieur des dispositions de la LAQP applicables aux Sociétés mutuelles.
53. Promutuel est disposé à travailler en collaboration avec les représentants du ministère des Finances afin d'identifier de façon précise les dispositions de la LSAQ qui devraient s'appliquer aux Sociétés mutuelles.
54. Si toutefois le ministère maintenait sa position de rendre la LSAQ supplétive aux Sociétés mutuelles, Promutuel sera disponible pour travailler en collaboration avec ses représentants pour identifier les aménagements requis.
55. Comme mentionné dans le présent mémoire, Promutuel, regroupant 17 sociétés mutuelles d'assurance de dommages qui desservent toutes les régions du Québec, est l'unique groupe mutualiste régi par la LAQ qui lui consacre une section particulière dans les chapitres III.1, III.2 et III.3 du titre III. En ce sens, Promutuel est le mieux placé pour faire valoir les enjeux que présente le PL141 pour un groupement mutualiste, notamment à l'égard de l'application de la LSAQ, une loi corporative, à un groupe mutualiste.
56. Promutuel soumet à la Commission que notre modèle mutualiste et notre structure propre ne peuvent être défendus que par Promutuel et dans ce contexte, Promutuel demande à la Commission de l'inviter à participer au processus de consultations particulières et auditions publiques prévues dans le cadre de l'étude du PL141.

ORGANIGRAMME PROMUTUEL

