SÉNAT SENATE

CANADA

DÉBATS DU SÉNAT

2e SESSION • 41e LÉGISLATURE • VOLUME 149 • NUMÉRO 65

PROJET DE LOI NO 1 SUR LE PLAN D'ACTION ÉCONOMIQUE DE 2014

Quatrième rapport du Comité des banques et du commerce sur la teneur du projet de loi—Ajournement du débat

Discours de

l'honorable Diane Bellemare

Le mardi 3 juin 2014

LE SÉNAT

Le mardi 3 juin 2014

PROJET DE LOI N^{O} 1 SUR LE PLAN D'ACTION ÉCONOMIQUE DE 2014

QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ DES BANQUES ET DU COMMERCE SUR LA TENEUR DU PROJET DE LOI—AJOURNEMENT DU DÉBAT

Le Sénat passe à l'étude du quatrième rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (teneur du projet de loi C-31 (parties 2, 3, et 4 et les sections 2, 3, 4, 8, 13, 14, 19, 22, 24 et 25 de la partie 6)), déposé au Sénat le 29 mai 2014.

L'honorable Diane Bellemare : Honorables sénateurs, je prends la parole aujourd'hui sur le quatrième rapport du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, mais je n'en propose pas l'adoption.

Notre rapport résume bien les propos entendus lors de cette pré-étude. Il est relativement volumineux puisque nous avions plusieurs sections à étudier. Je vous encourage à le lire.

Certaines sections de ce rapport méritent qu'on s'y attarde. Plus spécifiquement, il s'agit de la section 14 de la partie 6, qui vise à modifier la Loi sur les sociétés d'assurances afin de permettre la démutualisation des mutuelles d'assurance en dommages, et de la section 25 de la même partie, qui apporte des modifications à la Loi sur les marques de commerce.

Ces deux sections ont en commun de soulever des questions importantes au sujet des droits de propriété. Aussi, il n'est pas clair que les bénéfices, à court terme, des mesures proposées dépasseront les coûts à moyen et à long termes pour la société canadienne.

La section 14 de la partie 6 vise à conférer au gouverneur en conseil le pouvoir de prendre des règlements concernant le processus de démutualisation d'une mutuelle fédérale multirisques ou en dommages.

Voici quelques faits concernant la problématique de la démutualisation de ces mutuelles fédérales.

Il existe plus de 95 mutuelles multirisques au Canada. Ce secteur est en pleine restructuration. Les mutuelles se partagent 20 p. 100 du secteur de l'assurance en dommages, alors que les mutuelles fédérales répondent à 10 p. 100 du marché.

[*Traduction*]

Sur le plan juridique, le paragraphe 237(1) de la Loi sur les sociétés d'assurances autorise une société mutuelle sous réglementation fédérale à se démutualiser conformément aux règlements avec l'autorisation du ministre des Finances. Les règlements qui définissent le cadre pour la démutualisation des sociétés mutuelles d'assurance-vie sous réglementation fédérale ont été adoptés durant les années 1990. Cependant, aucun règlement ne définit le cadre pour la démutualisation des sociétés d'assurances multirisques sous réglementation fédérale, car aucune société n'avait encore exprimé le désir de se démutualiser.

Selon le témoignage du représentant de l'Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles, de nombreuses sociétés mutuelles d'assurance-vie ont disparu quand on leur a permis de se démutualiser dans les années 1990. Comme François Pouliot l'a indiqué dans l'édition du 11 février 2014 du journal *Les affaires* :

[*Français*]

> La démutualisation dans l'assurance-vie avait, à l'époque, donné lieu à une importante consolidation du secteur et permis à plusieurs souscripteurs de s'enrichir alors qu'ils eurent reçu des actions.

L'Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles qualifie cela de « vol légalisé des générations passées ».

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a entendu les principaux groupes concernés par cette question. Il s'agissait de la compagnie d'assurance Economical, qui souhaite se démutualiser, et de trois associations, soit l'Association des courtiers d'assurances du Canada, l'Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles et le groupe The Co-operators.

On peut résumer la problématique et l'enjeu de la section 14 de la manière suivante. En 2010, la mutuelle d'assurance en dommages Economical Insurance entreprend des démarches auprès du ministère des Finances pour qu'il adopte les règles préalables au processus de démutualisation qui transformerait cette mutuelle en dommages en entreprise par actions.

L'une des questions à régler à l'aide de cette réglementation est la suivante : à qui appartient le surplus de la mutuelle accumulé depuis plus de 140 ans? Ce surplus, qui atteint 1,6 milliard de dollars, appartient-il aux 940 détenteurs actuels de police d'assurance mutuelle, ce que prétend Economical, ou appartient-il à l'ensemble des 900 000 assurés actuels, ou encore, le surplus n'est-il pas plutôt un bien public qui appartient aussi aux générations passées que l'on doit distribuer en conséquence, ce que prétendent les trois autres groupes entendus? Ces derniers ne s'opposent pas à ce que le gouvernement établisse des règles pour la démutualisation d'une mutuelle, bien au contraire. Toutefois, ils recommandent qu'une attention particulière soit portée à la manière dont seront distribués les surplus. Ils souhaitent que les surplus soient répartis de manière à, et je cite : « éliminer le cercle de recherche d'avantages personnels ».

Et en anglais :

> That the surplus be distributed with the objective of eliminating the circle of self-interest.

Ce sont des commentaires que j'ai pris sur le site web de l'Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles.

Honorables sénateurs, avouez avec moi que l'enjeu mérite qu'on s'y attarde, surtout quand on sait que 32 p. 100 des détenteurs des polices mutuelles d'Economical, qui réclament la propriété du surplus, sont des directeurs et des employés ou ex-employés ou des courtiers et qu'on ne connaît pas les autres 68 p. 100 qui peuvent tout aussi bien être apparentés au premier groupe.

Le gouvernement a déjà dit qu'il ne permettra pas à Economical Insurance de répartir le surplus de 1,6 milliard entre les 940 membres mutualisés, comme cela a été permis dans le contexte de la démutualisation des compagnies d'assurance-vie. Toutefois, chers collègues, on ne connaît pas les principes selon lesquels la répartition de ces surplus se fera. Plusieurs joueurs, de même qu'Economical Insurance, s'attendent à faire des gains substantiels liés à la démutualisation. Les tribunaux devront sans doute s'en mêler.

En fait, comme l'affirme l'association canadienne des courtiers, les droits de propriété des surplus des mutuelles multirisques ne sont pas clairement définis, et je cite le témoignage entendu :

[*Traduction*]

> Pour ce qui est de la relation entre les souscripteurs et la mutuelle elle-même, premièrement, il n'y a pas de lien direct entre les souscripteurs et les actifs d'une mutuelle d'assurances multirisques, contrairement aux mutuelles d'assurance-vie. Les membres de la mutuelle souscrivent leur police annuellement et, une fois la police expirée, ils cessent d'en être membres.
>
> Deuxièmement, et comme corollaire au premier point, les actifs de la mutuelle sont essentiellement constitués au fil des générations de souscripteurs.
>
> Troisièmement, donc, le droit des souscripteurs actuels aux actifs de la mutuelle n'est pas supérieur à celui des souscripteurs passés; autrement dit, la mutuelle doit à tous ceux qui ont contribué ou contribuent à son capital de pouvoir offrir cette « protection », essentiellement la raison d'être de son existence.
>
> Pour ces trois raisons, il est conceptuellement difficile sinon impossible de départager clairement les droits des souscripteurs aux actifs de la mutuelle.

• (1710)

[*Français*]

Dans ce contexte légal et historique, comment peut-il être possible de proposer une réglementation robuste quand les principes de base ne sont pas inscrits dans une loi qui fait l'objet d'un consensus national? Ne serait-il pas préférable d'inscrire dans la Loi sur les assurances la nature des droits de propriété par rapport au surplus des mutuelles? On ne peut laisser cette question aux tribunaux ni à la réglementation, me semble-t-il.

C'est d'ailleurs ce que fait le Québec, qui prévoit que, dans le cas de la liquidation ou de la dissolution d'une coopérative financière, l'assemblée des membres choisit de partager le surplus entre trois entités juridiques, soit une autre coopérative, une fédération de coopératives ou le Conseil québécois de la coopération et de la mutualité.

De plus, permettre la démutualisation des mutuelles en dommages sans en étudier les conséquences sur l'ensemble du secteur des assurances et de la sécurité financière au Canada, c'est exposer l'ensemble du secteur à des conséquences sans doute non souhaitables et possiblement irréversibles.

Les mutuelles ont vu le jour dans la première moitié du XIXe siècle pour répondre aux besoins de sécurité financière des Canadiens, alors que les compagnies d'assurance privées étaient absentes du décor. Elles ont joué et jouent toujours un rôle essentiel dans les communautés rurales. Elles assurent au moins 75 p. 100 des agriculteurs canadiens. Elles sont présentes dans toutes les provinces. Le Québec compte au moins 26 mutuelles d'assurance en dommages dans ses régions.

La réglementation fédérale sur la démutualisation des mutuelles fédérales en dommages n'aura pas d'impact direct sur les mutuelles provinciales régies par des lois provinciales. Elle crée néanmoins un précédent qui pourrait entraîner un impact indirect sur la survie des mutuelles provinciales en invitant certaines personnes à élaborer un projet de démutualisation afin de mettre la main sur les surplus accumulés.

Au XXIe siècle, le secteur des mutuelles est encore très dynamique. C'est un modèle alternatif à l'assurance privée qui répond à des besoins dans plusieurs milieux reconnus pour leurs communautés d'intérêts, notamment dans les secteurs agricoles. Les mutuelles présentent une grande capacité d'adaptation, car elles sont préoccupées d'abord par les besoins de leurs membres plutôt que par le rendement. Les principes qui incitent les mutuelles inspirent aujourd'hui plusieurs initiatives économiques, comme le financement collectif, très populaire dans le secteur culturel.

Elles sont financièrement bien gérées. Selon l'Association canadienne des compagnies d'assurance mutuelles, le surplus des sociétés mutuelles est supérieur, en moyenne, par millions de dollars de primes brutes souscrites, au surplus des sociétés à capital-actions.

Honorables sénateurs, je suis d'avis que les mutuelles en dommages méritent qu'on les soutienne dans leurs activités et qu'on protège les surplus accumulés par plusieurs générations de Canadiens et de Canadiennes. À cet égard, pourquoi ne pas s'inspirer de la législation québécoise ou encore de celle de la France? Dans le cas d'une démutualisation, la législation française requiert que les surplus de la société ou le produit de la vente, selon le plus élevé des deux, soient distribués à d'autres sociétés mutuelles d'assurance ou à des organismes de bienfaisance.

Selon moi, la question des droits de propriété est d'une importance capitale telle qu'elle mérite d'être traitée au moyen d'une législation plutôt que par réglementation.

[*Traduction*]

Je le répète : la question des droits de propriété me semble si importante qu'elle devrait être abordée dans la loi et non par l'entremise d'un règlement.

[*Français*]

Honorables sénateurs, mon intervention vise à alerter le gouvernement sur les enjeux plus globaux liés à la démutualisation d'Economical.

Honorables sénateurs, concernant la section 25, je serai brève, compte tenu du temps qui m'est accordé. Cette section modifie la Loi sur les marques de commerce en y ajoutant plusieurs dispositions relativement à trois traités internationaux que le gouvernement fédéral cherche à ratifier : le Protocole de Madrid, le Traité de Singapour et l'Arrangement de Nice.

Certaines de ces dispositions, dont l'abolition de la déclaration d'emploi lors de l'enregistrement d'une marque de commerce, suscitent un tollé de la part de plusieurs groupes. Actuellement, lors de l'enregistrement d'une marque de commerce, le requérant doit remplir un formulaire où il indique le mode actuel d'utilisation de la marque qu'il veut enregistrer ou son intention de le faire dans les trois prochaines années.

La Chambre de commerce du Canada, l'Association des manufacturiers et exportateurs du Canada, l'Association du Barreau canadien, ainsi qu'un groupe de plus de 228 spécialistes canadiens de la propriété intellectuelle se sont exprimés en chœur devant nous, dénonçant les conséquences néfastes pour les entreprises canadiennes ainsi que les conséquences constitutionnelles possibles liées à l'abolition de la déclaration d'emploi au moment de l'enregistrement d'une marque de commerce. C'est pourquoi ils demandent le retrait de cette section ou, du moins, le retrait des articles qui modifient les articles 16, 30 et 40 de la Loi sur les marques de commerce et la mise en œuvre d'une consultation permettant de déterminer les ajustements nécessaires.

Le ministère de l'Industrie plaide au contraire que le retrait de cette disposition facilitera l'enregistrement d'une marque pour les entreprises et que la nécessité de l'emploi d'une marque de commerce demeure.

Toutefois, quand on examine cela de près, on constate que, advenant le cas où ces dispositions seraient adoptées, il reviendra à l'entreprise qui désire utiliser une marque de commerce préalablement enregistrée par une autre qui ne l'utilise pas de faire la preuve que la marque de commerce enregistrée n'a pas été utilisée dans les trois années suivant l'enregistrement.

Honorables sénateurs, je ne veux pas discuter des détails du projet de loi dont nous sommes saisis. Je désire simplement souligner l'ampleur des critiques concernant le retrait de la déclaration d'emploi d'une marque de commerce lors de l'enregistrement. Ces critiques proviennent de groupes crédibles. Le ministère devrait peut-être s'y attarder. Cela me semble raisonnable, surtout que le Canada peut signer des traités, comme le traité avec l'Union européenne, sans avoir à retirer cette déclaration d'emploi. C'est d'ailleurs ce qu'a choisi de faire notre partenaire américain, qui a signé les trois traités sans abolir la déclaration d'emploi d'une marque de commerce.

Je tiens ces propos parce que je pense que c'est notre rôle, en tant que sénateurs, quand on constate ce qu'on entend, de dire ceci : je me sens responsable.

Malgré tout, je tiens à assurer à mes collègues que je vais voter en faveur du projet de loi C-31, parce que, dans l'ensemble, ce budget contient beaucoup de bons points et qu'il mérite d'être adopté. Cependant, je voudrais alerter le gouvernement, lors de futures procédures, de prendre acte de ces constats.

Je vous remercie de votre attention.

Des voix : Bravo!