

La nouvelle loi canadienne sur les sociétés d'assurances et les droits politiques des assurés

Claude Gingras

Volume 60, numéro 1, 1992

Numéro spécial 60^e anniversaire

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1104879ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1104879ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0004-6027 (imprimé)

2817-3465 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Gingras, C. (1992). La nouvelle loi canadienne sur les sociétés d'assurances et les droits politiques des assurés. *Assurances*, 60(1), 37–47.
<https://doi.org/10.7202/1104879ar>

Résumé de l'article

The new federal insurance legislation, which received his Royal Assent last December, and is expected to come into force this spring, will replace the *Canadian Insurance and British Insurance Companies Act* and the *Foreign Insurance Companies Act*. The author, Claude Gingras, analyzes the new set of rules contained in the new legislation governing the political rights of policyholders such as the right to receive notice of a meeting of shareholders, the vote by means of a proxy and the right to submit proposals. Mr. Gingras comes to the conclusion that such political rights seem to be privileges, are not equivalent to those of shareholders and contain significant loopholes.

La nouvelle loi canadienne sur les sociétés d'assurances et les droits politiques des assurés

par

Claude Gingras *

The new federal insurance legislation, which received his Royal Assent last December, and is expected to come into force this spring, will replace the Canadian Insurance and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act.

37

The author, Claude Gingras, analyzes the new set of rules contained in the new legislation governing the political rights of policyholders such as the right to receive notice of a meeting of shareholders, the vote by means of a proxy and the right to submit proposals. Mr. Gingras comes to the conclusion that such political rights seem to be privileges, are not equivalent to those of shareholders and contain significant loopholes.



Introduction

La législation fédérale en matière d'assurance acquerra un tout nouveau visage lorsque la nouvelle *Loi sur les sociétés d'assurances* remplacera ce printemps la très vénérable *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques* de 1932. Cette révision, en gestation depuis plusieurs années, offrait l'occasion rêvée de moderniser les droits politiques des assurés. L'opération s'avère-t-elle un succès ? Malheureusement, il faut bien l'admettre, ce n'est pas le cas. Peut-être la prochaine fois... comme si soixante ans d'attente ne suffisent pas !

* Claude Gingras, 11.1, 11.b, 11.m, membre du Barreau du Québec et de celui de l'Ontario, est vice-président et directeur du service juridique de la Mutuelle du Canada, compagnie d'assurance sur la vie. Les opinions exprimées ici n'engagent que lui-même.

38

Le projet de loi C-28, qui a reçu sanction royale en décembre dernier, accorde bien aux assurés la plupart des droits que le droit corporatif moderne reconnaît aux actionnaires, tels le droit de voter en personne ou par procuration, le droit à l'information, le droit de soumettre des propositions aux assurés pour débat à l'assemblée générale, le droit de demander la convocation d'une assemblée spéciale, etc. Cependant, l'exercice de ces droits est souvent soumis à des conditions et des restrictions dont la raison d'être échappe parfois à l'entendement, surtout lorsqu'elles rendent ces droits purement illusoires en pratique.

L'examen des droits politiques qu'auront les détenteurs de polices participantes émises par une compagnie mutuelle d'assurance-vie canadienne fait l'objet de cet article. Très peu de ces sociétés reconnaissent un droit de vote à leurs assurés non-participants.

Les assurés participants des sociétés d'assurance-vie à capital-actions se trouvent dans une situation particulière. Ils continueront d'avoir le droit d'élire au moins le tiers des membres du conseil d'administration de leur société. Mais, comme dans le passé, on les maintiendra dans un état de perpétuelle minorité. La nouvelle loi ne leur accorde cependant pas de remède contre l'oppression, comme le fait le droit corporatif général pour les actionnaires minoritaires. La façon dont on a transposé la démocratie des actionnaires aux assurés participants des compagnies d'assurance-vie à capital-actions mérite une étude particulière.

À titre de seuls propriétaires de leur entreprise, les assurés participants des compagnies mutuelles d'assurance-vie constituent le groupe idéal pour examiner le genre de démocratie d'assurés mis de l'avant par la réforme législative des institutions financières fédérales.

Un modèle escamoté

Le gouvernement canadien avait souvent laissé entendre que la démocratie des actionnaires telle qu'elle apparaît dans la *Loi sur les sociétés par actions* canadienne servirait de modèle pour celle des assurés. Ce projet était à nouveau confirmé dans l'énoncé de principes que publiait le ministre d'État aux finances à l'automne

1990 sous le titre *Réforme des lois sur les institutions financières fédérales - Aperçu des propositions législatives*. En voici l'extrait pertinent :

Dans le cadre de la modernisation de la législation, les mesures proposées dans le domaine de l'assurance renforceront les droits des actionnaires en matière d'administration des sociétés, de façon qu'ils soient généralement conformes à ceux que la loi sur les sociétés par actions accorde aux actionnaires.

Les droits d'administration des détenteurs de polices participantes seront améliorés dans le sens des dispositions applicables aux actionnaires. Cependant, les règles tiendront compte du fait que ces détenteurs ne sont pas dans la même situation que des actionnaires, et que des contraintes d'ordre pratique limitent la capacité des compagnies d'assurance de fournir à ces détenteurs tous les renseignements qui seraient normalement communiqués à des actionnaires.

D'après la législation proposée, les assurés auront le droit de présenter une proposition à débattre lors des assemblées de la compagnie sur n'importe quelle question, à condition que la proposition soit appuyée par au moins 100 assurés. En ce qui concerne la nomination des administrateurs ou la présentation d'une liste de questions particulières, il faudra que la proposition ait l'appui du moindre de 500 assurés ou un pour cent des assurés pour qu'elle soit recevable.

Les détails des diverses options concernant la sollicitation des procurations et les avis à donner sont en voie d'élaboration.

La situation des assurés participants diffère de celle des actionnaires pour deux raisons principalement. La première est que, quel que soit le nombre de polices détenues, un assuré participant n'a généralement droit qu'à un vote. Cela découle directement du principe de mutualité. La seconde provient de la nature différente des instruments qui procurent aux actionnaires et aux assurés leur droit de vote.

Les droits politiques que confère un contrat d'assurance prennent fin au décès de l'assuré. Ce n'est pas le cas des actions ; celles-ci, ainsi que les droits politiques qu'elles confèrent, survivent

à l'actionnaire. Une action est un effet de commerce ; la négociabilité d'un contrat d'assurance est nulle à toute fin pratique. Une action est un bien fongible, une police d'assurance- vie, un bien particulier, etc. Il est possible de voir dans ces différences de bonnes raisons pour accorder aux assurés plus de droits d'intervenir auprès de leur compagnie qu'aux actionnaires.

40 Les contraintes d'ordre pratique qui limitent la capacité des compagnies d'assurance de fournir tous les renseignements qui seraient normalement communiqués à des actionnaires proviennent sans doute du très grand nombre d'assurés que peut avoir une compagnie - jusqu'à un million dans certains cas - alors que le nombre d'actionnaires des autres institutions financières ou commerciales canadiennes excède très rarement les deux cent mille.

Dans quelle mesure la nouvelle loi sur les sociétés d'assurances a-t-elle tenu compte de ces différences en formulant les droits politiques qu'elle accorde aux assurés participants des sociétés mutuelles ?

Le droit de recevoir les avis d'assemblée

Comme les actionnaires, les assurés auront droit de recevoir des avis d'assemblée ainsi que tous les renseignements qui s'y rattachent, c'est-à-dire les états financiers, les rapports du vérificateur et de l'actuaire de la compagnie, et autres, afin de leur permettre d'évaluer la performance de la direction de l'entreprise et d'exercer leur droit de vote en connaissance de cause. La nouvelle loi ordonne d'expédier systématiquement ces avis et l'information à tous les actionnaires avant l'assemblée. Pour ce qui est des assurés, par contre, sans doute à cause de leur grand nombre et des frais postaux additionnels qui en découlent, la loi permet d'utiliser un système fort différent de notification.

Selon ce système, un assuré doit aviser la compagnie de son désir de recevoir les avis d'assemblée, ainsi que la documentation qui s'y rattache, non seulement lorsqu'il souscrit une police mais aussi tous les trois ans par la suite. Cette dénonciation d'intérêt s'effectue à l'aide de formulaires que lui transmet la compagnie au moins tous les trois ans. Mais la loi n'exige pas que la compagnie acquitte les frais postaux de retour de ces formulaires. Un assuré qui omet de les

retourner régulièrement est rayé de la liste d'envoi, à l'avantage de la compagnie qui réduira d'autant ses coûts d'expédition.

Heureusement, la loi ne contraint pas une compagnie à utiliser ce système qui dispose des droits des assurés de façon bien cavalière. Celles qui envoient des avis d'assemblée et la documentation qui s'y rattache à tous leurs assurés qui ont droit de vote sont dispensées de ce système. Présentement, une seule grande compagnie mutuelle d'assurance-vie canadienne fait parvenir à tous ses membres, avant son assemblée annuelle, des avis accompagnés des états financiers, mais plusieurs autres pourraient maintenant décider d'en faire autant.

41

Les coûts qu'entraînent l'envoi de ces renseignements justifient jusqu'à un certain point la pratique de demander d'abord aux assurés s'ils veulent bien les recevoir. Mais de quel droit la direction d'une entreprise peut-elle exiger que ses propriétaires reconfirment tous les trois ans, ou même plus souvent, leur désir de recevoir l'information nécessaire à l'évaluation de sa performance ! Les assurés ne sont-ils pas, après tout, les propriétaires légitimes de leur compagnie ? Si le système vise à soustraire des listes les assurés qui se désintéresseraient de cette information, alors pourquoi ne pas simplement laisser le soin à la direction de le leur demander, sans forcer les autres à se réinscrire continuellement ?

Pressée d'approuver ce système quelque peu déconcertant, la Chambre des communes, sans grande surprise peut-être, décida d'amender le projet de loi C-28 en troisième lecture pour ajouter la publication d'avis dans les journaux régionaux du Canada une fois par semaine pour quatre semaines consécutives avant l'assemblée générale. Cette exigence ne sera cependant d'aucune valeur particulière pour les assurés des compagnies qui choisiront d'envoyer par la poste des avis à tous leurs assurés, bien qu'elle entraînera pour ces entreprises des coûts supplémentaires aussi importants qu'inutiles.

Le vote par procuration

La nouvelle loi prévoit aussi des régimes différents pour les procurations d'assurés et d'actionnaires.

Tout comme les actionnaires de compagnies commerciales canadiennes, les actionnaires de compagnies d'assurance ont droit de recevoir des formulaires de procuration avant chaque assemblée. La direction de la compagnie qui sollicite leurs procurations doit leur faire parvenir une circulaire dont les règlements déterminent le contenu. Enfin, une procuration d'actionnaire n'est valide que pour l'assemblée visée.

42

Un régime totalement différent, unique en droit corporatif canadien, régit les procurations d'assurés. Une compagnie d'assurance peut solliciter les procurations de ses assurés à tous les trois ans, sans avoir à leur faire parvenir quelque circulaire que ce soit. Ces procurations sont valides pour trois ans, sauf à l'égard de quelques questions peu fréquentes concernant la fusion de l'entreprise, sa démutualisation ou autres modifications structurelles semblables. (Lorsque de telles modifications sont à l'ordre du jour de l'assemblée, la nouvelle loi exige l'envoi d'avis à tous les assurés et l'utilisation de procurations spéciales.)

On pourrait évoquer le grand nombre d'assurés pour justifier ce régime très particulier de procurations, mais déjà la loi tient compte de ce fait en permettant l'utilisation du système d'inscription décrit auparavant. Des procurations valides pour trois ans n'ont pas beaucoup de sens aujourd'hui, si jamais elles en ont eu dans le passé. Il ne devrait pas être permis de solliciter leur procuration sans fournir aux assurés l'information nécessaire pour se former un jugement éclairé à l'égard des mesures proposées. Or c'est précisément ce que permet la loi en prescrivant que les procurations d'assurés peuvent être valides pour trois ans !

Il semble illogique d'augmenter le nombre et la qualité des renseignements qu'une compagnie doit adresser à ses assurés chaque année, comme le fait la nouvelle loi, et, du même coup, de permettre l'obtention de procurations valides pour trois ans. Qu'est-ce qui justifie un tel régime pour les procurations d'assurés ? Sûrement que la direction n'est pas moins responsable envers les assurés propriétaires de leur compagnie qu'elle ne l'est envers les actionnaires d'une société à capital-actions. Les assurés devraient avoir le droit, comme les actionnaires, de donner des procurations avec l'assurance qu'elles seront utilisées seulement à l'égard de mesures qu'ils leur sont connues. Autrement, il sera possible à la

direction de faire ratifier ses décisions même si les assurés les mieux informés y sont opposés.

Certains soutiennent que les assurés ne s'intéressent qu'à leurs contrats d'assurance, et non à la gestion de leur entreprise. Cet énoncé est souvent étayé de preuves fort contestables. Mais il est évident que cet étrange régime de procurations réduit de fait l'obligation de la direction de tenir compte de l'opinion des assurés et n'encourage pas ces derniers à prendre part à la gestion des affaires internes de leur entreprise. Avec de telles mesures législatives il se peut fort bien que, faute d'avoir droit au chapitre et se sentant exclus, les assurés se désintéressent tout à fait des affaires de leur compagnie. Alors ceux qui comptent sur l'inertie des assurés verront leur souhait se réaliser !

43

Le droit de soumettre des propositions

Ce qui surprend sans doute le plus en matière de droits politiques des assurés, c'est la façon dont la nouvelle loi dispose de leur droit de faire des propositions.

Le pouvoir de soumettre par voie de proposition des questions d'intérêt collectif pour débat à l'assemblée des actionnaires ou des assurés découle du droit des propriétaires d'une entreprise d'en contrôler l'activité. Le droit de faire des propositions a fait son apparition dans les statuts de droit corporatif canadien vers le milieu des années 1970. On le percevait alors comme un substitut valable au droit de convoquer une assemblée spéciale dont l'exercice engendre souvent des frais importants. Le droit de soumettre des propositions, affirmait le *Rapport Dickerson* en 1971, « trouve son fondement dans le droit des actionnaires de discuter des affaires de leur compagnie à l'assemblée générale ; il s'agit là bien d'un droit et non d'un privilège accordé au bon plaisir de la direction. » On en retrouve l'origine dans les règles promulguées en vertu du *Securities and Exchange Act* américain de 1934.

Si une proposition répond à certaines exigences (généralement prévues afin d'écarter celles qui seraient futiles, vexatoires ou d'intérêt purement personnel), le texte doit en être expédié avec l'avis d'assemblée à tous ceux qui ont droit de recevoir cet avis, accompagné d'une déclaration signée par le proposant s'il le désire.

La nouvelle loi accorde ce droit aux actionnaires aux mêmes conditions que celles retrouvées dans la *Loi sur les sociétés par actions*. Elle l'octroie aussi aux assurés mais non sans l'affubler de conditions additionnelles de nature très différente.

44

Un seul actionnaire d'une compagnie d'assurance peut soumettre une proposition sur n'importe quel sujet, sauf qu'une proposition suggérant des candidats pour l'élection d'administrateurs doit être signée par un ou plusieurs actionnaires détenant au moins cinq pour cent des actions. Il faut cependant la signature de cent assurés pour soumettre une proposition, et si elle contient des candidatures pour le conseil d'administration, elle doit alors être signée par le moindre de 500 assurés ou un pour cent des assurés ayant droit de vote. L'exigence d'un grand nombre de signatures constitue en quelque sorte un test de soutien préliminaire de la proposition. L'inaccessibilité de la liste des assurés rend cependant l'exercice de ce droit encore plus difficile pour les assurés, car une entreprise n'a pas à dévoiler cette liste. Puisque les assurés sont aussi des clients, leur liste constitue un bien précieux que l'entreprise a droit de protéger pour des raisons de confidentialité et de concurrence.

L'absence d'un autre mécanisme qui permettrait à un assuré de solliciter l'appui nécessaire pour faire circuler une proposition incitait la Section du droit des affaires de l'Association du Barreau canadien à recommander le retrait de ce droit quant aux assurés. « Un droit qu'on ne peut exercer ne fera que discréditer la loi » affirmait son mémoire de novembre 1991 sur le projet de loi C-28. Mais l'obligation d'obtenir le nombre requis de signatures n'est pas la seule difficulté à laquelle doit faire face un assuré.

En effet, une compagnie n'est pas tenue de faire circuler une proposition soumise par des assurés si celle-ci « concerne la gestion de l'activité courante de la société » ou, selon le texte anglais de la loi, « les affaires internes de la société ». De telles restrictions ne se retrouvent que dans la réglementation américaine de 1934 et, même là, elles ne s'étendent pas aux affaires internes de la compagnie. Ces restrictions n'apparaissent nulle part ailleurs en droit corporatif canadien. Le *Rapport Dickerson* en suggérait une de forme semblable mais moins restrictive pour les actionnaires en 1971 ; cependant, cette suggestion ne fut pas retenue, et à bon droit. La

nouvelle loi ne définit pas ce que constitue « la gestion de l'activité courante de la société », ce qui ne peut qu'entraîner des débats judiciaires, mais « les affaires internes de la société » s'entend notamment des relations que la compagnie entretient avec ses assurés ou ses actionnaires.

Alors qu'un seul actionnaire aura le droit d'exiger la circulation d'une proposition concernant la gestion de l'activité courante de la compagnie ou ses relations avec ses actionnaires ou ses assurés, la direction pourra refuser de transmettre une proposition identique mais signée par cent assurés ! C'est cette situation étrange qui incitait avec raison une avocate très versée en matière de législation d'institutions financières, Me Louise Pelly du bureau Stikeman, Elliott à faire la remarque suivante lors d'un colloque tenu récemment à Toronto :

45

Le résultat concret de ces exigences et restrictions additionnelles à l'égard de propositions soumises par des assurés c'est de donner l'impression que les assurés, contrairement aux actionnaires, constituent un groupe de gens irresponsables et peu sérieux qu'on aurait tort de croire capables d'utiliser le mécanisme des propositions à bon escient. Même en tenant compte du plus grand nombre d'assurés que d'actionnaires et des frais d'envoi additionnels que cela entraîne pour la compagnie, les mesures de protection contre les propositions inappropriées que l'on retrouve dans la *Loi sur les sociétés par actions* et qu'on a transposées dans le projet de loi C-28 tant pour les actionnaires que pour les assurés, devraient s'avérer suffisantes.

Comme pour ajouter l'insulte à l'outrage, si jamais un assuré réussit à présenter une proposition à l'assemblée des assurés, la direction pourra voter contre elle en utilisant les procurations valides pour trois ans obtenues avant réception de la circulaire de procuration de l'assuré, donc accordées par les autres assurés avant d'en connaître le contenu !

Il ne faudrait pas croire que les assurés pourront se replier sur leur droit de demander la convocation d'une assemblée spéciale afin de discuter leurs préoccupations communes. Ceux qui affirment que les assurés ne désirent pas participer à la gestion de leur compagnie

se sont efforcés de neutraliser ce droit. Un amendement durant l'étude en comité du projet de loi C-28 a augmenté de beaucoup le nombre de signatures requises pour son exercice, passant du moindre de 500 ou un pour cent des assurés au plus grand de ces deux nombres. Ainsi il faudra jusqu'à 10,000 signatures pour convoquer cette assemblée dans une grande mutuelle !

46

Bien que d'autres exemples sont disponibles, ceux cités plus haut nous permettent de conclure que les droits politiques des assurés participants n'ont pas été améliorés dans le sens des dispositions applicables aux actionnaires, comme le promettait le ministre d'État aux finances à l'automne 1990, même si l'on tient compte des contraintes qu'impose le grand nombre d'assurés. De toute évidence, la démocratie des assurés, encore en son enfance, est maintenue sous stricte tutelle par la *Loi sur les sociétés d'assurances*. À quoi peut-on attribuer de si timides progrès ?

Des droits plutôt que des privilèges

Pour que les assurés jouissent de droits politiques semblables à ceux des actionnaires, enchâssés comme les leurs dans la loi, la nouvelle loi devra subir d'importantes transformations. Mais ce ne sera pas chose facile à faire.

La direction d'un certain nombre de grandes sociétés mutuelles d'assurance canadiennes refusent toujours de reconnaître que les assurés sont les propriétaires légitimes de leur entreprise. Elles prétendent au contraire que leur obligation de rendre des comptes se fonde sur la notion beaucoup plus accommodante, et très vaporeuse, d'une fiducie établie au profit de la communauté tout entière. D'autre part, l'administration publique semble maintenir sa perception du passé que le contrôle étatique est préférable à celui des assurés. En conséquence, non seulement les droits politiques des assurés continuent de comporter des carences importantes mais un grand nombre de dispositions de la nouvelle loi accordent des pouvoirs discrétionnaires beaucoup plus vastes aux autorités gouvernementales que ne le fait la *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques*.

Dans ce contexte, il ne faudrait pas se surprendre si en fait des restrictions majeures ont été ajoutées au projet de loi C-28 après son

dépôt en juin 1991. Selon le texte même de la loi, celle-ci devra être révisée cinq ans après sa mise en vigueur. Il faut donc espérer qu'un système de gouvernance moderne verra alors le jour, qui accordera vraiment aux assurés le pouvoir d'exiger des comptes des dirigeants de leur entreprise et leur permettra d'orienter son activité selon leur désir collectif.

D'ici là, il est bon de le répéter, la nouvelle loi sur les sociétés d'assurances ne défend pas à une compagnie d'envoyer des avis d'assemblée et l'information qui s'y rattache à tous les assurés, ni d'utiliser des procurations valides pour une assemblée seulement, ni de faire circuler une proposition auprès de tous ses assurés même si elle concerne la gestion de l'activité courante de la société ou ses affaires internes.

47

Ainsi, en attendant que ces privilèges soient inscrits dans la loi à titre de droits, les souscripteurs d'assurance participante auprès des mutuelles canadiennes feraient bien d'ajouter un autre critère de sélection, en plus de la stabilité financière de l'entreprise, la qualité de ses services et le coût, avant de prendre leur décision - la mesure de son attachement aux principes de mutualité et de démocratie des assurés.