



**RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE
SUR LA FAILLITE DE LA BANQUE COMMERCIALE
DU CANADA ET DE LA NORBANQUE**

**AOÛT
1986**

**Par
L'HONORABLE WILLARD Z. ESTEY
Commissaire**

ACCESS CODE CODE D'ACCÈS	<u>AEO</u>
COPY / ISSUE EXEMPLAIRE / NUMÉRO	<u>c. 1</u>

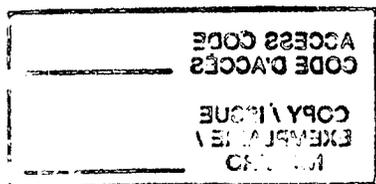
HG3769
.C2
E814
c. 1 aa

**RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LA
FAILLITE DE LA BANQUE COMMERCIALE DU CANADA ET
DE LA NORBANQUE**

**AOÛT
1986**

**Par
L'HONORABLE WILLARD Z. ESTEY
Commissaire**

PROPERTY OF - PROPRIÉTÉ DU
PRIVY COUNCIL OFFICE
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ
LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE



© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP32-51/1986F au Canada: 19,95 \$
ISBN 0-660-91785-8 à l'étranger: 23,95 \$

Prix sujet à changement sans préavis

À SON EXCELLENCE
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

PLAISE À SON EXCELLENCE DE RECEVOIR LE RAPPORT
CI-JOINT QUE LE SOUSSIGNÉ LUI SOUMET RESPECTUEU-
SEMENT

À titre de commissaire nommé conformément au décret C.P. 1985-2932 du 29 septembre 1985 pour enquêter et présenter un rapport sur les circonstances entourant la cessation des opérations de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque et pour recommander les changements corrélatifs qu'il y aurait lieu d'apporter au contrôle de l'industrie bancaire au Canada.

Le commissaire,



Le 27 août 1986

Rapport de la Commission d'enquête sur la faillite de la BCC et de la Norbanque

Note liminaire	iii
Table des matières	v
Guide terminologique	vii
Avant-propos	xiii
1. Résumé	1
2. Portée de l'enquête	25
3. Les banques et la surveillance des banques au Canada	33
4. La BCC et le programme de soutien: Commentaire et analyse	73
5. La Norbanque : Commentaire et analyse	201
6. Recommandations	303
7. Conclusion	405
<i>Annexes</i>	
A. Évolution du système bancaire canadien	407
B. Surveillance des banques au Royaume-Uni et aux États-Unis	427
C. Établissement et évolution de la BCC	469
D. Le programme de soutien et l'effondrement de la BCC	537
E. Établissement et évolution de la Norbanque	623
F. Pratiques bancaires et vérification des banques	701
G. Données diverses concernant la tenue de l'enquête	733
<i>Décret</i>	733

<i>Témoins et autres personnes qui ont comparu devant la Commission</i>	737
<i>Personnes qui ont présenté des mémoires mais qui n'ont pas comparu devant la Commission</i>	740
<i>Avocats qui ont comparu devant la Commission</i>	741
<i>Personnel de la Commission</i>	743
<i>Calendrier de l'enquête</i>	744

Guide terminologique

Abréviations, sigles et acronymes français et leurs équivalents anglais

Abréviations, sigle et acronyme français	Terme français	Abréviations, sigle et acronyme anglais	Terme anglais
ABC	Association des banquiers canadiens	CBA	Canadian Bankers' Association
ACM	Agence du «Contrôleur de la monnaie» (US)	COC	Comptroller of the Currency (US)
ACP	Association canadienne de paiements	CPA	Canadian Payments Association
BCC	Banque commerciale du Canada	CCB	Canadian Commercial Bank
BIGB	Bureau de l'inspecteur général des banques	OIGB	Office of the Inspector General of Banks
CAMEL	Système CAMEL, pour la suffisance du capital, la qualité de la gestion, la qualité des bénéfices et les liquidités	CAMEL	Capital, Asset, Management, Earn- ings, and Liquidity
CVMO	Commission des valeurs mobilières de l'Ontario	OSC	Ontario Securities Commission
CVMQ	Commission des valeurs mobilières du Québec	QSC	Quebec Securities Commission

Abréviation, sigle et acronyme français	Terme français	Abréviation, sigle et acronyme anglais	Terme anglais
ECSE	Équipe d'évaluation des cadres supérieurs chargés de l'évaluation et du recouvrement à la Norbanque	SMART	Senior Measurement Assessment and Recovery (Northland Bank)
ICCA	Institut canadien des comptables agréés	CICA	Canadian Institute of Chartered Accountants
IDL	Institution de dépôts sous licence	LTD	Licensed Deposit-taking Institution (United Kingdom)
PCGR	Principes comptables généralement reconnus	GAAP	Generally Accepted Accounting Principles
PFEB	Programme de formation des employés de la banque (BCC)	BSDP	Bank Sponsored Drilling Program (CCB)
prêts MARGUN	de l'anglais: Marginal and Unsatisfactory Loans	MARGUN Loans	Marginal and Unsatisfactory Loans
SADC	Société d'assurance-dépôts du Canada	REIT CDIC	Real Estate Investment Trust (CCB) Canadian Deposit Insurance Corporation
	Société par actions exploitant une petite entreprise		Small Business Equity Corporation

PINC	Prêt à intérêt non comptabilisé	NAL	Non accrual loans
PNP	Prêt non productif		
PRTR	Prêt renégocié à taux réduit	RRRL	Renegotiated Reduced Rate Loan

**Termes usuels fréquemment utilisés dans le rapport en français
et leurs équivalents en anglais**

Terme français	Terme anglais
corporation avaliste	Guarantee company
évaluation des prêts	Loan valuation
[...]instances de réglementation et ses organismes[...]	the regulator
marché monétaire de gros	Wholesale marketplace
normes d'évaluation des garan- ties de prêt	Loan security valuation
prêt en souffrance	Noncurrent loan
prêt à rendement insuffisant	Substandard loan
prêt satisfaisant ou productif	Satisfactory or performing loan
prêt non productif	Nonearning loan
prêt inexécuté	Nonperforming loan
prêt irrécouvrable	Bad loan
programme de soutien aux activités de forage	Drilling rig support program
provisions pour éventualités	Appropriations for contingencies
stratégie d'arrangements	Workout arrangements
système de détection avancée	Early warning system
systèmes d'information comptable	Reporting systems
transaction d'initié	self-dealing
valeur actuelle	Current value
valeur marchande	Market value
valeur de liquidation	Liquidation value
valeur de vente forcée	Forced sale value
valeur de référence	Baseline value
valeur future	Future valuation
valeur selon un contexte de pleine exploitation	Going concern value
valeur de réalisation	Realizable value

Avant-propos

Pour la bonne marche de l'enquête et la rédaction du présent rapport, il a fallu composer avec un personnel très restreint, rassemblé en un temps record. Dès le lendemain de la prise du décret, les travaux ont monopolisé presque complètement et sans préavis l'avocat et le personnel de la Commission. Dans des délais aussi brefs, il est très difficile d'accaparer le temps et la disponibilité d'un personnel professionnel et administratif de haut calibre. Chacun des membres du personnel de la Commission s'est joint à l'équipe en dépit des désagréments et des sacrifices personnels qu'il a dû accepter.

L'analyse des opérations d'une banque repose largement sur la comptabilité. La vérification bancaire est une spécialité au sein de la profession comptable et le vérificateur bancaire, un spécimen très rare. Étant donné que tous les vérificateurs bancaires du pays ont des liens quelconques avec des cabinets de comptables au service de l'une ou l'autre des banques figurant à l'annexe A, nous n'avons pu trouver de vérificateur bancaire actif dont l'embauche ne crée de conflit d'intérêts. Par bonheur, nous avons cependant réussi à obtenir le concours de M. Vernon Turley, vérificateur bancaire à la retraite qui a été associé chez Coopers & Lybrand à Montréal et a vérifié les opérations de grandes banques canadiennes pendant près de 40 ans. Sa vaste connaissance du domaine compliqué et très spécialisé de la comptabilité et de la vérification bancaires a été fort utile et a valu à la Commission une contribution unique. Ayant déjà pris d'autres engagements, M. Turley a parfois accédé à nos demandes malgré les désagréments personnels que cela lui causait.

L'enquête et l'organisation des audiences a relevé entièrement de l'avocat de la Commission, M^e John Sopinka, c.r., qui exerce sa profession chez Stikeman, Elliott de Toronto. Éminent avocat canadien pour qui les commissions d'enquête n'ont plus de secret par suite de son expérience auprès des deux parties à ce processus, M^e Sopinka a fourni un apport inestimable à la Commission. Il a conçu le programme d'enquête, interrogé presque tous les témoins et présenté dans une série de mémoires échelonnés sur toute la durée de l'enquête les diverses facettes des questions jugées pertinentes au mandat de la Commission. À cause d'un emploi du temps déjà très chargé qui l'appelait dans toutes les régions du pays, M^e Sopinka a abattu cette besogne en y sacrifiant ses fins de semaines et ses vacances.

M^e Sopinka a été secondé dans sa mission par M^e Peter Howard, jeune et brillant avocat chez Stikeman, Elliott, à qui a incombé la

lourde tâche de rassembler la volumineuse documentation des organismes et des ministères fédéraux, des deux banques et des organismes connexes, puis d'en analyser, d'en organiser et d'en présenter les éléments pertinents à la Commission. Il a ainsi élagué et réuni des milliers de pages de documents. Même si, parfois, les autres avocats participants auraient peut-être préféré recevoir leurs pièces un peu plus tôt, personne n'a contesté l'impartialité et l'efficacité de M^c Howard face à cette tâche monumentale. Ce dernier a également supervisé l'épuration de cette vaste documentation, afin de protéger la vie privée des personnes qui avaient traité avec les banques en cause. Il a interrogé les témoins et rédigé, suivant divers points de vue, des mémoires traitant de questions soulevées dans les témoignages. Toutes ces études ont été remises à tous les avocats avant d'être présentées aux audiences publiques de la Commission. Malgré la vigueur et l'excellente formation de M^c Howard, l'envergure des travaux a mis à dure épreuve la résistance de ce jeune avocat.

Le personnel juridique à plein temps de la Commission se composait de Jamie Benidickson et de James T. Eamon, deux talentueux étudiants en droit. À la fin de nos travaux, ces deux étudiants avaient été reçus au Barreau (de l'Ontario et de l'Alberta, respectivement), et ils s'engagent maintenant dans ce qui sera certainement une carrière remarquable en droit. À son arrivée chez nous, M. Benidickson possédait déjà de l'expérience dans le domaine des commissions d'enquête. M. Eamon est mon clerc à la Cour suprême du Canada, tout comme M^{lle} Katherine Young, étudiante en droit de l'Université de la Saskatchewan, qui fait actuellement son stage en vue de l'admission au Barreau de l'Ontario. Elle a partagé son temps entre la Commission et la Cour suprême jusqu'au début de la rédaction du rapport et mené des recherches sur diverses questions juridiques auxquelles la Commission a été confrontée. Ces trois personnes ont constitué le noyau de notre personnel et la version finale de notre rapport tient en grande partie à leur travail. Le temps de rédaction du rapport a été grandement raccourci du fait que MM. Eamon et Benidickson connaissaient à fond les milliers de pages de transcriptions et de pièces. Je suis extrêmement reconnaissant à ces trois jeunes diplômés en droit très doués, dont le travail et l'industrie méritent d'être soulignés.

Au début de ses travaux, la Commission a obtenu le concours de M^c Nigel Campbell, membre du Barreau d'Ottawa (maintenant de Toronto), qui l'a renseignée sur le régime de réglementation en vigueur aux États-Unis et au Royaume-Uni ainsi que sur les études en cours et l'évolution actuelle dans ces pays. Le professeur David Cohen de la Faculté de droit de l'Université de la Colombie-Britannique s'est joint

au personnel de la Commission après la fin des audiences et a grandement contribué à organiser les réponses de cette dernière aux nombreuses propositions concernant la révision de la loi et les questions administratives ainsi que les améliorations à apporter aux principes comptables applicables au domaine bancaire. Nous remercions tous très sincèrement M^c Campbell et M. Cohen.

Au nom de la Commission, je tiens également à remercier le personnel du Bureau de l'inspecteur général des banques, de la Banque du Canada et du ministère des Finances, ainsi que les liquidateurs et les vérificateurs des deux banques, qui nous ont aidés pendant toute la durée de l'enquête. Ils ont été les principales sources des dossiers et des documents dont la Commission avait besoin pour accomplir son travail. Nos invasions ont toujours été acceptées avec le sourire et placées sous le signe de la collaboration. Conscients que nous avons grandement perturbé le travail de ces gens, l'avocat de la Commission, le personnel de la Commission et moi-même tenons à leur exprimer toute notre gratitude.

Je voudrais aussi souligner le travail des nombreux avocats de l'ouest et de l'est du Canada qui ont représenté des organismes et des particuliers, quelques grandes banques, des associations et le gouvernement tout au long de ces audiences, longues et ardues. En raison de contraintes dues aux déplacements, il est arrivé bien souvent que les audiences se poursuivent pendant huit à dix heures d'affilée. Malgré ces conditions difficiles, les travaux se sont toujours déroulés dans le calme, sous la direction compétente des avocats dont les noms figurent à la fin du rapport. Comme on le mentionne plus loin, certains de leurs clients se sont peut-être inquiétés des travaux entrepris par d'autres instances, mais les avocats ont fait preuve de la discrétion à laquelle on peut s'attendre de professionnels hautement compétents et très expérimentés et n'ont jamais tenté de se servir de l'enquête pour faire valoir leurs propres intérêts. Nous avons été attristés que la maladie nous prive des services de M. Pierre Genest, c.r., de Cassels, Brock, de Toronto, qui représentait quelques administrateurs de la BCC. Les interventions directes, incisives et spirituelles que M. Genest a faites au cours des premières semaines nous ont manqué.

Pour organiser les travaux de la Commission, nous avons eu le bonheur de recevoir l'aide de M^c Paul Ollivier, c.r., que nous avons réussi à tirer de sa retraite de la Commission de la Fonction publique du Canada et à convaincre d'accepter le poste de secrétaire de la Commission. La nature même des commissions d'enquête fait qu'elles s'inspirent des règles, des méthodes et des usages de la Fonction publique. Grâce à

sa vaste connaissance de cet appareil et à sa longue expérience, M^c Ollivier a facilité le travail de la Commission et nous lui en sommes très reconnaissants. Il a été habilement secondé par M^{me} Donna Stebbing, secrétaire adjointe, qui avait oeuvré dans la Fonction publique et au sein de commissions d'enquête. Son aide précieuse, surtout lors de l'organisation de nos trois longues audiences qui se sont déroulées à Edmonton et à Calgary, nous a permis de passer rapidement et sans heurts d'un endroit à l'autre. Transporter des documents totalisant plusieurs milliers de pages d'un bout à l'autre du pays et trouver le matériel d'interprétation, des sténographes, des opérateurs d'appareils de traitement de textes, des interprètes et des traducteurs n'a pas été une mince tâche. Nous la remercions de son aide sur ce plan et aussi des services de secrétariat qu'elle a dispensés au bureau à Ottawa.

Le travail de la presse doit en outre être souligné. Comme nous l'indiquons dans le rapport, la Commission avait la délicate mission d'examiner la situation de deux banques sans nuire inutilement aux autres établissements bancaires. Pour y arriver, il lui fallait maintenir un équilibre constant entre son besoin d'information, ce qui est propre aux examens publics, et celui des établissements bancaires de se protéger contre la fuite des dépôts et de garder la confiance du public en général. Les journalistes de la presse écrite et électronique ont couvert les audiences avec exactitude, impartialité et discrétion. Les reportages télévisés ont été assurés suivant une formule de collaboration entre les divers services de nouvelles et ont contribué à une présentation des faits exacte et honnête, dénuée de toute intrusion apparente dans le cours normal de l'enquête. Cette formule, qu'avait proposée la tribune de la presse parlementaire à Ottawa, a été adoptée avec une certaine appréhension par la Commission, mais elle semble avoir été très heureuse.

La rédaction d'un rapport de plusieurs centaines de pages dans un délai relativement court après la fin des audiences a supposé qu'un opérateur tape des milliers de mots à l'aide d'un appareil de traitement de textes, puis apporte les corrections nécessaires aux diverses versions. Ce travail a été accompli en grande partie par M^{me} Marjorie Harvey, ma secrétaire à la Cour suprême, qui a aussi donné au rapport une présentation permettant de l'imprimer tout en évitant l'étape de la typographie. Nous avons tous observé son travail, remplis d'estime et d'étonnement. Son endurance n'a eu d'égale que sa compétence.

Je tiens également à exprimer ma reconnaissance à M. François Patenaude, coordonnateur des travaux de traduction et de révision de ce rapport en langue française, vu la complexité de la matière et les

contraintes de temps qui lui ont été imposées, sa tâche était difficile; c'est avec diligence et compétence qu'il s'en est acquitté.

Telecom Canada a organisé la communication par satellite qui a permis à un banquier, un vérificateur bancaire et un expert britanniques de témoigner à l'audience publique d'Ottawa, qui a été diffusée en circuit fermé. La Commission et les participants britanniques ont ainsi pu épargner des sommes considérables. Cette façon de procéder a aussi permis de gagner du temps, puisque la Commission a pu entendre ces témoignages à Ottawa au moment où les pratiques en matière de réglementation bancaire étaient examinées aux États-Unis. L'expérience a été des plus réussies et la Commission remercie Telecom Canada et son personnel de la collaboration qu'ils lui ont apportée, d'autant plus que ce service a été fourni gratuitement.

Mon absence à la Cour suprême pendant les sessions d'hiver et du printemps a alourdi le fardeau du juge en chef et de mes autres collègues. J'ai pu participer à certains travaux de la Cour pendant l'enquête, mais seulement parce que mes collègues ont fait preuve de compréhension et de patience. Je les remercie de leur collaboration, de leur tolérance et de leur gentillesse pendant cette période difficile.

Chapitre 1

Résumé

La présente commission a été chargée de faire enquête sur la faillite de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, de soumettre un rapport sur les causes de cette faillite et sur les interventions des instances de réglementation du gouvernement et de recommander les changements qui, à la lumière de l'expérience de ces deux banques, apparaissent nécessaires ou souhaitables à la réglementation de l'industrie bancaire. Notre étude a porté sur l'effondrement de deux banques qui, compte tenu de leur actif, de leurs revenus et de tout autre critère pouvant s'appliquer, représentaient environ un pour cent du réseau bancaire canadien. C'est pourquoi il est parfois difficile de traiter correctement certaines propositions à caractère général qui visent la totalité de ce réseau, alors que les problèmes auxquels les deux banques ont dû faire face n'ont produit aucun effet susceptible d'être corrigé grâce à l'une ou l'autre desdites propositions.

Rien dans l'imposante documentation réunie par la Commission ne risque d'amener les Canadiens à douter de la force ni de l'intégrité de notre système bancaire. En fait, nos grandes banques, qui totalisent près de 96 pour 100 de l'actif dont dispose l'industrie, sont reconnues à l'échelle internationale pour leur solidité et leur esprit d'initiative. Par ailleurs, aucune lacune importante n'a été relevée dans le système tripartite sur lequel repose la réglementation de nos banques. Aucun indice de malhonnêteté n'a pu être décelé non plus chez les employés des secteurs tant privé que public.

La complexité d'un bon nombre des questions qui ont été soulevées ainsi que l'abondance de la preuve, tant écrite qu'orale, nous empêchent d'en donner un résumé complet, juste et précis. Pour bien comprendre les événements qui se sont déroulés ainsi que leurs répercussions sur une partie ou sur l'ensemble de l'industrie bancaire canadienne, il faut prendre connaissance de tout le rapport. Ce qui suit n'est qu'un résumé des faits saillants, des problèmes qui se sont posés aux banques elles-mêmes et aux organismes chargés de les régler, ainsi que des

réactions des membres de la direction, des vérificateurs, des responsables de la réglementation, du gouvernement et de toute autre partie intéressée concernant les solutions et les ajustements les plus importants qui ont été recommandés afin d'améliorer le système bancaire et de réduire les risques qu'une situation similaire ne se reproduise et n'entraîne des pertes comparables pour les intéressés, qu'ils soient du secteur privé ou du secteur public.

La Norbanque et la BCC étaient deux petites banques qui avaient installé leur siège social dans l'Ouest. La première s'était donnée une vocation purement régionale, mais la seconde entendait étendre son action sur un territoire beaucoup plus vaste. Dans les deux cas, les fondateurs espéraient se tailler une place sur le marché à titre de prêteurs aux moyennes entreprises, domaine où les risques, mais aussi les revenus, sont quelque peu plus élevés que dans celui des opérations bancaires générales. Les fonds requis devaient provenir (et cela a effectivement été le cas pendant un certain temps) de dépôts monétaires de gros. On réalisait bien qu'il en coûterait davantage de procéder de cette façon que de recourir aux dépôts de consommateurs, mais on évitait ainsi de devoir établir un coûteux réseau de filiales, sans compter que ce type de prêts promettait des profits plus intéressants. La Norbanque comptait également sur une participation des caisses populaires, mais celles-ci ne devaient jamais constituer une source importante de financement. Signalons enfin que le gouvernement d'alors, les organismes relevant de son autorité et les gouvernements provinciaux de l'Ouest croyaient en la nécessité de susciter une concurrence plus forte au sein de l'industrie bancaire et, notamment, de mettre en place des banques dont le siège social serait établi dans l'Ouest et qui seraient plus attentives à répondre aux besoins locaux.

Selon toute apparence, il est probable que, à l'époque où les deux banques ont commencé leurs opérations, il n'y avait pas vraiment de lacune à combler sur le marché au niveau qu'elles avaient choisi. Au contraire, tout porte à croire que c'est l'imprudence même dont elles ont fait preuve dans leurs pratiques en matière de prêts qui ont créé la demande de la part de ceux qui se trouvaient incapables de rembourser les sommes empruntées ou qui n'auraient jamais dû se voir accorder de prêts. La croissance rapide des deux banques, favorisée par l'explosion économique qu'a connue l'Ouest canadien et qui devait constituer pour les sociétés de prêt une occasion de faire des affaires en or, a augmenté le risque de consentir des prêts non productifs. Les deux banques se sont rendues compte que leur projet initial de faire appel au marché monétaire de gros comme source de dépôts était entièrement insatisfaisant et risqué pour des petits établissements dont les opérations de prêt

étaient limitées sur le plan régional ou sectoriel ou sur ces deux plans à la fois. Cette reconnaissance des faits arriva malheureusement trop tard. Il est regrettable aussi que la direction ait eu tendance à opter pour la facilité, c'est-à-dire à prêter d'importantes sommes d'argent à un nombre relativement petit d'emprunteurs et à accroître la proportion de la clientèle appartenant aux secteurs de l'immobilier et de l'exploitation des ressources énergétiques, où les affaires ont un caractère cyclique. On constate en outre pour chaque banque une concentration géographique excessive. Ce ne sont là que quelques-unes des anomalies que nous avons pu relever, chaque banque ayant souffert de ces lacunes à des degrés divers.

Les deux banques présentaient déjà dès le départ certaines malformations, mais le système dans lequel elles étaient appelées à évoluer n'était pas parfait non plus. L'entrée du domaine bancaire est gardée par le gouvernement du Canada. Le plan établi par les fondateurs de chaque banque a été présenté de façon détaillée à des comités parlementaires. L'inspecteur général des banques en poste à l'époque a déclaré qu'il ne voyait aucune raison d'empêcher ces banques de se constituer en sociétés. Quatre ou cinq ans plus tard, la nouvelle *Loi sur les banques* autorisait la création de banques devant figurer à l'annexe B; une soixantaine de ces banques ont vu le jour entre 1980 et 1982. Rien dans la loi n'indiquait la possibilité d'augmenter en importance l'appareil d'inspection, ni même d'y apporter les changements requis pour l'adapter à ces nouvelles banques. Le gouvernement de l'époque ne s'est pas rendu compte de la nécessité de modifier la loi en conséquence et d'examiner, comme cela s'imposait, les pratiques en matière d'inspection et les règlements concernant les opérations bancaires. Bref, l'adoption d'une politique relative à l'augmentation du nombre de banques ne s'est accompagnée d'aucune étude des changements complémentaires requis au niveau du système de surveillance.

En plus de veiller à l'exécution des politiques régissant les opérations bancaires, le ministre des Finances et le ministre d'État aux Finances doivent prendre la décision finale relativement à la constitution ou à la dissolution d'une banque. Il est inévitable et tout à fait raisonnable, que le ministre se fie aux conseils et à l'information que lui livrent les membres du personnel chargé de la réglementation. Il ne saurait toutefois se soustraire à l'obligation de surveiller au niveau de la politique leurs opérations et de veiller à ce que ce personnel se compose de personnes ayant reçu la formation et possédant l'expérience qu'exige l'exercice de leurs fonctions. Le système de surveillance et ses principaux responsables étaient en place depuis longtemps déjà à l'arrivée des ministres actuels.

La Norbanque

Dans le cas de la Norbanque, de nombreux problèmes sont venus s'ajouter aux lacunes qu'elle présentait déjà à sa naissance. Durant une bonne partie de son existence, elle n'a pu compter que sur un nombre insuffisant de cadres possédant une bonne expérience des opérations bancaires. Ainsi, pendant cinq ans, le chef de la direction n'avait aucune expérience dans ce domaine. On constate d'ailleurs un roulement important à ce niveau. Durant les dix années de son existence, la banque a connu quatre chefs de la direction et, à bien d'autres échelons supérieurs, les titulaires se sont succédé à un rythme tout aussi étonnant. Dès le début, les pratiques en matière de prêt n'avaient rien de plus de conventionnel. Dès son arrivée, le chef de la direction en poste en 1981 a comparé la banque à une « entreprise familiale ». Lorsque, en 1982, les problèmes éclatent finalement au grand jour, l'un des administrateurs démissionne et un rapport accablant, signé par un conseiller financier, est distribué aux membres du conseil d'administration. Un autre administrateur, dont le mandat ne devait pas être renouvelé, présente à son tour ses critiques au conseil. Aucun changement ne devait être apporté à la direction de la banque à la suite de ces critiques.

M. Neapole, qui connaissait déjà bien le domaine bancaire, est entré en fonction en 1983. Lui et son équipe ne devaient pas tarder à réaliser la situation précaire dans laquelle la banque se trouvait. Ils ont donc commencé à appliquer des « tactiques de survie » destinées à faire gagner suffisamment de temps pour remettre sur pied le portefeuille de prêts, qui constitue en fait le plus important élément d'actif d'une banque. Les diverses stratégies adoptées par la direction n'avaient qu'un but : faire croire dans ses états à une situation financière normale, jusqu'à ce que le climat économique se soit assaini en Alberta, où se trouve la majorité de la clientèle de la banque, ou jusqu'à ce que les nouveaux arrangements conclus à l'égard de certains prêts permettent de récupérer une partie ou la totalité du capital.

La pierre angulaire de ces stratégies était une norme d'évaluation de l'actif-prêts qui tenait compte de la valeur qu'aurait celui-ci une fois que les nouveaux arrangements auraient donné les résultats escomptés et que la situation économique en général se serait améliorée. Le procédé le plus souvent utilisé sous le régime Neapole consistait à conclure de nouveaux arrangements à l'égard des prêts inexécutés ou non productifs. Suivant la théorie de la direction, une décision en ce sens avait pour effet immédiat d'accroître la valeur du prêt ou des biens donnés en garantie. Cette nouvelle valeur devait en tout cas se

concrétiser à une date indéterminée, dès qu'on commencerait à constater un quelconque changement dans la situation économique. Ce concept justifiait donc, de l'avis de la direction, entre autres moyens, la capitalisation des intérêts et l'inscription des intérêts courus (lesquels, par définition, n'étaient toujours pas payés) à l'état des revenus de la banque, et ce, même si la capacité de l'emprunteur de payer lesdits intérêts restait pour le moins incertaine. En outre, l'amplification de la valeur des prêts ou des garanties permettait à la direction de retarder ou d'éviter de mettre en place des provisions particulières pour pertes.

Le montant des pertes sur prêts pour une année donnée correspond à la différence nette au chapitre des provisions particulières, à laquelle s'ajoutent les prêts radiés et dont sont soustraites les sommes recouvrées. Ce montant est ensuite imputé sur les provisions pour éventualités, dans la section « capital et réserves » du bilan. La « provision pour pertes sur prêts » est établie en appliquant au solde des prêts en fin d'exercice le pourcentage des pertes subies au cours des cinq dernières années, puis elle est portée aux provisions pour éventualités et imputée sur l'état des revenus. La prudence exigeait que la banque établisse une provision particulière. Parce qu'elle a dérogé à ce principe, la valeur de l'actif-prêts indiquée dans le bilan et les recettes inscrites dans l'état des revenus dépassaient de beaucoup la réalité. De même, en capitalisant les intérêts et en tenant compte, dans son évaluation, des intérêts courus, quoique non payés, la banque a donné une fausse idée de son actif dans son bilan et arrondi plus qu'elle n'aurait dû son état des revenus.

Trois décisions sont donc à la source de tout le problème : celle de restructurer les arrangements relatifs aux prêts, celle de considérer le capital et l'intérêt comme ultimement recouvrables et celle de tenir compte de la valeur que prendraient les prêts à une date indéterminée, dès que les conditions économiques se seraient améliorées.

C'est à la même époque que la banque a entrepris aussi d'augmenter le nombre des prêts consentis, afin de réduire la proportion sans cesse croissante des prêts non productifs que comptait son portefeuille de prêts par rapport à l'ensemble de ce portefeuille. Ce plan reposait sur l'hypothèse voulant que la totalité ou la plupart des nouveaux prêts finiraient par devenir productifs et procureraient des revenus à la banque. Malheureusement, cet accroissement rapide du portefeuille de prêts a commencé en 1982, point de départ d'une longue et dure période de récession en Alberta. Des témoins des deux banques y voient d'ailleurs la cause véritable de la faillite de leurs établissements respectifs. De nouveaux prêts ont dû être accordés, dont certains

venaient augmenter le solde de prêts déjà en cours. De part et d'autre, une bonne partie des prêts étaient non productifs.

Une autre stratégie adoptée sous le régime Neapole, celle des « services aux investisseurs », devait permettre à la banque de toucher certains honoraires. Ceux-ci ont augmenté de 400 pour 100 en 1984 par rapport à 1983. En considérant ces honoraires comme le produit de ses services aux investisseurs au lieu de recettes provenant de ses prêts, la banque pouvait les comptabiliser immédiatement au chapitre de ses revenus et éviter de devoir les amortir sur toute la durée des prêts. Cette quête d'honoraires devait présenter à la fin trois lacunes. D'abord, dans bien des cas, la politique de la banque en matière de prêt a semblé axée sur la perception de tels honoraires, des prêts douteux devant être consentis à cette seule fin. De plus, de par sa nature, cette politique devait finir par forcer la banque à maintenir son rythme de prêt pour que le niveau des honoraires perçus reste le même. Enfin, une bonne partie des honoraires dits pour services aux investisseurs n'étaient en fait que les droits perçus normalement à l'égard des prêts; à ce titre, une bonne partie de ces honoraires aurait dû être amortie.

Toutes ces « tactiques de survie » prouvent clairement que la direction était consciente de la véritable situation dans laquelle se trouvait la banque, notamment au niveau de son portefeuille de prêts. Toutefois, comme la Commission a pu s'en rendre compte, cette situation n'était pas aussi claire pour le Bureau de l'inspecteur général des banques ni pour les vérificateurs de l'extérieur, ce qui est difficile à comprendre.

De toute évidence, les stratégies mises en oeuvre par la banque lui ont permis de faire croire à une situation financière saine. Les états financiers sont devenus de la dorure servant à cacher les défauts que présentaient l'actif et les revenus de la banque. L'application de normes bancaires et comptables normales en auraient révélé l'état déficitaire. La situation de la banque aurait paru suspecte à ses partenaires du marché monétaire et les clients auraient retiré leurs dépôts. Sans aide extérieure, la banque aurait dû fermer ses portes dès 1983.

Les mauvais coups se sont mis à pleuvoir de toutes parts. L'effondrement de la BCC en mars 1985 a ébranlé les marchés monétaires. Les gestionnaires des autres établissements financiers n'ont pas tardé à mettre la Norbanque dans la même catégorie. Les dépôts se sont mis à diminuer rapidement. La banque avait déjà commencé à courtiser les petits déposants et à délaisser les gros, mais ce processus devait s'avérer long et coûteux. En outre, sa marge d'intérêt était à la baisse. Sans les liquidités consenties par la Banque du Canada pour remplacer les

dépôts qui avaient été retirés, la banque aurait été incapable de tenir le coup. Ces liquidités devaient finalement totaliser près de 500 millions de dollars.

Le récit de cette dégringolade rend la suite presque banale. Jamais à cours d'idées, la direction s'est appliquée sans relâche à trouver des capitaux, tâche à laquelle elle a connu un succès remarquable jusqu'à la chute de la BCC. Un contrat de souscription devait même être signé par la Norbanque le jour suivant l'annonce fatale du programme de sauvetage de la BCC. Deux mois plus tard, la banque émettait, en diffusion restreinte, des obligations totalisant 16 millions de dollars. À cette époque, elle avait déjà dans les rapports internes du BIGB la cote « insatisfaisante ». Pourtant, lorsque les souscripteurs s'étaient informés auprès du BIGB de la situation dans laquelle se trouvait la banque, on leur avait répondu que rien ne semblait s'opposer à l'émission d'obligations.

Les répercussions de la fermeture de la BCC sur les liquidités de la banque risquaient, pour la direction, d'influencer la façon dont l'établissement serait perçu sur le marché. On sentait que la banque serait appelée à radier une bonne partie de ses prêts, ce qui a donné lieu à la proposition soumise au gouvernement en juillet 1985. Cette proposition devait être rejetée. Selon le gouverneur Bouey, un problème de liquidités, par opposition à un problème de solvabilité, ne nécessitait aucune restructuration de l'actif. De son côté, depuis le lancement du programme de sauvetage visant la BCC, l'inspecteur général doutait de plus en plus de la valeur que pouvait avoir l'actif de la Norbanque, ce qui l'a amené à ordonner une inspection. Celle-ci, dont les premiers résultats ont été connus en août 1985, a révélé le recours à des pratiques peu orthodoxes ainsi qu'une amplification de la valeur réelle des revenus et des prêts. Pour l'inspecteur général, seule la fusion constituait une solution viable au problème de la Norbanque. Aucune aide gouvernementale ne serait donc accordée.

C'est ainsi que l'inspecteur général a demandé à la Banque nationale du Canada d'examiner la possibilité d'une fusion avec cette dernière. Après s'être penchée sur le portefeuille de prêts de la Norbanque, la direction de la Banque nationale a fait savoir que les chiffres figurant dans les états financiers de celle-ci lui paraissaient très exagérés et qu'elle rejetait l'idée d'une fusion.

Le 1^{er} septembre, la banque était insolvable à tous points de vue. La *Loi sur les banques* enjoignait à l'inspecteur général de se prononcer sur cette question. Celui-ci fit savoir à la Banque du Canada, qui faisait

encore des avances de trésorerie à la Norbanque, que cette dernière n'était plus « viable ». La Banque du Canada cessa donc ses avances de trésorerie. L'inspecteur général conclut que la Norbanque n'était pas en mesure de respecter ses obligations financières en temps voulu sans ces avances. Il recommanda alors au ministre des Finances qu'un curateur soit nommé, ce qui fut fait le 1^{er} septembre.

L'examen approfondi que fit le curateur, avec l'aide du personnel de la Banque royale, confirma que la banque était effectivement insolvable. De nombreux prêts furent jugés faibles, douteux ou mauvais. Se fondant sur une méthode d'estimation raisonnable, le curateur conclut qu'une provision supplémentaire de quelque 190 millions de dollars pour pertes sur prêts serait nécessaire. La direction et le conseil d'administration s'opposèrent à la nomination d'un curateur, affirmant que l'approche adoptée par la direction, qui consistait à repenser les prêts en difficulté et à en établir la valeur sur une plus longue période, en collaboration avec les vérificateurs de la banque, permettrait de mieux préserver l'actif de la banque. En conséquence, celle-ci se vit accorder un certain délai lui permettant de mettre un peu d'ordre dans ses affaires. Mais cela n'aboutit à rien, et un liquidateur fut nommé au début de 1986 par la Cour du banc de la Reine du Manitoba.

Le rôle joué par la récession survenue en Alberta dans la débâcle de la Norbanque ne fait pas de doute. Ce fut cependant un facteur secondaire qui soumit la Norbanque à des pressions que la direction aurait dû prévoir et dont elle aurait dû tenir compte dans la planification de ses opérations. La première cause de la débâcle, ce fut la mauvaise qualité de son portefeuille de prêts. La qualité douteuse de ces prêts est apparue au grand jour dès le début de la récession, et la débâcle n'en fut que plus rapide. La situation du portefeuille de prêts fut le résultat des pratiques et politiques inadéquates adoptées en matière de prêt par une direction inexpérimentée, ainsi que du fort taux de roulement au sein du personnel expérimenté que la banque avait pu attirer.

Les activités de la direction à partir de 1983 n'ont pas tant contribué à provoquer la faillite de la banque qu'à en repousser l'échéance. Les tactiques de survie déployées au cours des trois dernières années de l'existence de la banque ont permis de cacher sa véritable situation financière et de repousser pendant un certain temps l'aboutissement inévitable auquel cette dernière devait mener. Toute cette affaire est remarquable si l'on considère que les administrateurs de la banque ont reçu à la fin de 1982 une analyse décrivant avec précision la situation de cette entreprise et prédisant le destin qui fut le sien. Cette

analyse est d'autant plus remarquable que son auteur l'a réalisée à partir des états publiés par la banque et de certaines discussions qu'il eut avec des personnalités des milieux financiers de Calgary, où se trouvait le siège social de la banque.

Tout en reconnaissant l'énergie, et même le courage, dont fit preuve la haute direction de la banque au cours des exercices 1984 et 1985 en particulier, il faut bien comprendre qu'elle a outrepassé les limites de la prudence et de la convenance dans ses efforts en vue de maintenir la banque à flot. Des comptes d'attente furent établis pour que les prêts en difficulté ne paraissent pas comme tels. Le financement à 100 p. 100 sans droit de recours était pratique courante. L'administration des prêts était axée sur la perception d'honoraires, de façon à soutenir l'état des revenus de la banque au moment où les revenus d'intérêts s'effondraient. D'autres pratiques peu orthodoxes furent adoptées dans le même but : présenter une image financière propre à ne pas effrayer les déposants.

À cette fin, la direction devait persuader deux opposants éventuels d'accepter ses tactiques : les vérificateurs externes et l'inspecteur général.

Pendant plusieurs exercices financiers consécutifs, les vérificateurs acceptèrent les décisions de la direction et le traitement de ces décisions dans les états financiers de la banque. Les vérificateurs pensaient en fait que la décision d'arrêter des arrangements à l'égard des prêts en difficulté appelait en contrepartie le traitement comptable proposé par cette dernière. Cette situation prit naissance en 1982. Comme les pratiques bancaires normales étaient faussées, il en fut de même de la comptabilité, jusqu'au jour où les états financiers de la banque et la réalité ne coïncidèrent plus. À la fin de l'exercice 1984, les vérificateurs étaient devenus, peut-être sans le savoir, un rouage des tactiques de survie de la banque. Le fait qu'ils aient certifié les états financiers de la banque fut considéré par la direction et par l'inspecteur général comme une ratification, par la profession comptable, des pratiques adoptées dans cette situation désespérée.

Les vérificateurs étaient au courant de l'étendue de ces pratiques et des conséquences de la mise en oeuvre du concept des « arrangements » sur le plan de l'évaluation des prêts. Ils acceptaient sans faire d'objection les corollaires formulés par la direction sur le plan de la comptabilité. Les vérificateurs n'ont pas suivi les principes de vérification bancaire si amplement décrits par les experts appelés à témoigner et que n'ont pas contredits les autres témoins de la profession comptable. Ils

n'ont pas pris le « recul » nécessaire pour évaluer la situation d'ensemble d'un portefeuille de prêts soumis pour une bonne part à une série d'arrangements. Ils continuèrent d'accepter les explications de la direction qui repoussait d'une fin d'exercice à la suivante l'exécution des prêts soumis à ces arrangements. Certains prêts furent tout à fait improductifs pendant plusieurs années consécutives. Les intérêts continuaient d'être inscrits comme charges à recevoir et aucune provision pour pertes ne fut constituée à l'égard de ces prêts ou d'autres prêts dont les bénéficiaires étaient sous séquestre. Parfois, les vérificateurs soulevaient une question, parfois ils s'en abstenaient, mais jamais se sont-ils vraiment fait entendre. En fin de compte, ils ont manqué à leur fonction première, qui était de déterminer si les états financiers préparés par la direction de la banque reflétaient la situation financière de cette dernière conformément aux principes de vérification bancaire en usage dans ce pays, tels que décrits devant la Commission par des experts.

La position adoptée par le Bureau de l'inspecteur général des banques (BIGB) était que, dans le cadre du système tripartite de réglementation des banques toujours en usage au Canada, il avait le droit de faire confiance aux vérificateurs externes, ce qu'il fit. Si les vérificateurs certifiaient l'exactitude des états financiers d'une banque, l'inspecteur général pouvait supposer que la valeur de l'actif de cet établissement et le montant de ses revenus correspondaient aux chiffres figurant dans ses états. C'est ce qui a amené le BIGB à ne pas faire lui-même l'évaluation du portefeuille de prêts. De fait, la taille, l'organisation et les compétences de son effectif étaient tels que, de toute évidence suivant ce système, on n'envisageait pas que l'inspecteur général prenne une mesure de ce genre. Cependant, l'inspecteur général n'en resta pas là. Ses propres inspections annuelles et les visites fréquentes qu'il fit à la banque lui avaient certainement permis de constater les pratiques décrites ci-dessus. Les tactiques de survie et les valeurs futures furent considérées comme raisonnables dans les circonstances. L'inspecteur général reconnut que les dirigeants de la banque n'étaient pas du type « prudent » et que de fait, ils étaient voués, jusqu'à une époque très tardive dans l'existence de la banque, à la multiplication rapide des prêts. Lors d'une importante confrontation entre la direction et les vérificateurs, l'inspecteur général n'offrit aucun soutien à ces derniers, quoiqu'il ait été approché par eux. Il se contenta de laisser la direction et les vérificateurs régler leur différend et d'exprimer sa satisfaction lorsque ce fut chose faite. Il n'y a aucune raison de penser que le BIGB ait jamais déterminé l'importance du différend ou les détails du compromis. Tous ces faits n'ont pas miné la confiance du BIGB dans les états financiers produits.

La portée de toute cette affaire pour la banque et pour les personnes qui traitaient avec elle n'est apparue au BIGB que peu après la faillite de la BCC. Le BIGB commença alors à tempérer son acceptation des arrangements et des pratiques d'évaluation y afférentes en imposant un délai au recyclage sans fin des programmes de recouvrement des prêts. Ce n'est qu'en 1985 que l'inspecteur général commença à demander à la banque de reconnaître l'écart qui s'était creusé entre la valeur donnée à l'actif dans ses états financiers et celle que cet actif avait réellement sur le marché et même dans les dossiers de la banque. En dernière analyse, l'inspecteur général fait confiance aux vérificateurs externes pour ce qui est des renseignements dont il a besoin pour réglementer les banques mais qui, dans le cas qui nous occupe, ne semblent pas lui être parvenus. Lui-même et ses représentants rencontrèrent fréquemment la direction de la banque et, le 20 juillet 1985, lorsque M. Neapole révéla l'état véritable des affaires de la banque, le BIGB était un peu mieux préparé et un peu moins surpris qu'il ne l'avait été le 14 mars, lorsqu'il avait entendu des révélations similaires de la direction de la BCC.

Compte tenu des données recueillies par la Commission, force est de conclure que le BIGB avait en main tous les éléments nécessaires pour bien comprendre l'état des affaires de la Norbanque mais qu'il ne prit pas conscience de la situation. Et s'il en prit conscience, la volonté d'agir manquait. Dans un cas comme dans l'autre, la situation était perdue d'avance.

Les administrateurs de la banque accordèrent également une confiance extrême à d'autres personnes, en l'occurrence les gestionnaires. Peu de données indiquent qu'on ait jamais contesté les mesures prises par ces derniers. Les emprunts contractés par les administrateurs auprès de la banque, compte tenu de la taille de cette dernière, étaient nombreux; cependant, même si le processus d'approbation de ces prêts était quelque peu cavalier, il n'est pas en lui-même une cause immédiate de la faillite de la banque. La lacune la plus grave du conseil d'administration, considéré dans son ensemble et sur toute la durée de l'existence de la banque, était qu'il n'avait aucune connaissance approfondie des affaires de la banque. Le président, tout comme les membres du conseil d'administration, ne saisissait pas très bien les arrangements bizarres, mais d'une importance cruciale (aux yeux des gestionnaires de la banque), qui avaient été pris et dont certains avaient une portée très grande. C'est aux administrateurs que revient la charge d'élaborer les politiques, de sélectionner les gestionnaires et de leur dicter les orientations à suivre. Dans l'ensemble, ils n'ont pas eu beaucoup de succès dans l'accomplissement de cette tâche.

La Banque commerciale du Canada

La Banque commerciale du Canada (BCC) s'était manifestement fixé pour objectif de devenir une entreprise nationale et non une banque régionale. Malheureusement, choisissant une solution de facilité, la banque entreprit ses opérations en Alberta et en Colombie-Britannique et concentra ses affaires principalement dans ces provinces à une époque où s'amorçait une période de grande prospérité dans les secteurs de l'immobilier et de la mise en valeur des ressources énergétiques. Il était alors facile de consentir des prêts importants à quelques emprunteurs au moment où le marché de l'immobilier et de l'énergie était en pleine expansion. Tous les habitants de ces régions qui oeuvraient dans ces secteurs industriels y trouvaient leur profit et la BCC était désireuse d'en faire autant. Le portefeuille de prêts de la banque s'en trouva considérablement concentré dans des secteurs particuliers et dans des régions précises. La prise de conscience de cet état de fait coïncida avec la récession et, malheureusement, la banque mit sur pied son programme d'expansion et de diversification en Californie et dans l'Est canadien à l'aube même de cette de longue et grave récession qui affligea l'Ouest canadien.

Ironie du sort, la BCC pourrait bien avoir été victime de l'ampleur même de sa réussite initiale. Sous le régime Eaton (de 1976 au début de 1983), la banque selon les dires de l'un de ses administrateurs le plus longtemps en poste, avait plus de succès, d'après bien des critères de l'analyse bancaire, que ses concurrents et même que certaines grandes banques. Les administrateurs pouvaient donc difficilement critiquer les politiques de croissance rapide de M. Howard Eaton et certains de ses plans expansionnistes. Les problèmes sérieux commencèrent avec les pratiques et politiques de prêt dynamiques adoptées par la direction dès les premières années d'existence de la banque. Ce dynamisme produisit en un très bref laps de temps un important portefeuille de prêts qui, constata-t-on par la suite, étaient dans bien des cas de valeur extrêmement douteuse. Lorsqu'il accéda au poste de chef de l'exploitation, M. Gerald McLaughlan, dans une note adressée à M. Eaton, fit état en termes désobligeants de la situation du portefeuille de prêts de la banque et des mauvaises pratiques de prêt qui en étaient la cause. Il y mentionna la « proportion renversante » de prêts non productifs. Par la suite, M. McLaughlan en vint à la conclusion que la ruine de la banque s'était amorcée au niveau du portefeuille de prêts avant son accession au poste de chef de la direction, au début de 1983. De fait, il reconnut que la banque était condamnée dès 1983. Les prêts qui avaient été consentis alors étaient exposés de plein fouet à la récession qui a frappé l'Alberta

en 1981, et il faut y voir la principale cause lointaine de l'échec de cette banque.

Pendant, ce douteux honneur pourrait être attribué à beaucoup d'autres facteurs. Le premier est la décision, prise en 1981 par la direction et approuvée par le conseil, d'acquérir une participation minoritaire dans la banque Westlands, établissement californien dont le portefeuille de prêts était fortement concentré dans l'immobilier. On a dit que cet investissement avait un caractère passif et visait à sortir la banque de son ghetto géographique et sectoriel, mais qu'il ne supposait pour cette dernière aucune participation active à la gestion. Le projet était mal conçu et peu judicieux : telle est l'opinion exprimée par tous les témoins au cours de l'enquête. Finalement, la BCC en tant que banque s'était vu demander par l'organisme de réglementation des États-Unis, la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), de mettre de l'ordre dans le portefeuille de prêts de la *Westlands*, de prévoir un nouvel apport de capital, de renforcer la direction, ainsi que, de façon générale, de sortir la banque de son impasse et de la remettre en situation financière stable. Ces mesures furent prises, en fin de compte, conformément à l'ordonnance « de cesser et de s'abstenir » prise par le FDIC, mais il est fort probable que, du même coup, sonna le glas de la BCC.

Deux années auparavant, la banque avait ouvert une agence de crédit à Los Angeles, n'étant pas autorisée à offrir dans cet État des services bancaires complets. Cette agence accorda un nombre considérable de prêts à des entreprises du secteur énergétique et, en février 1985, avait constitué un portefeuille de prêts si déséquilibré (ces prêts avaient pour la plupart fait l'objet d'un arrangement) que l'on jugea alors nécessaire d'en radier une tranche de 85 millions de dollars. La direction affirme que ce fut le coup qui entraîna la chute de la banque. Par la suite, ces faiblesses furent soulignées par l'organisme de réglementation des États-Unis, le Federal Reserve Board (FRB) cette fois, qui demanda à la banque, d'après les dirigeants de cette dernière, de mettre de l'ordre dans le portefeuille de prêts de son agence de Los Angeles ou de le ramener au Canada. L'échec de l'entreprise de diversification en Californie coûta très cher.

Vers la même époque, il semble que M. Eaton ait été de plus en plus déçu de la vie à Edmonton en général et de son travail à la BCC en particulier. Il se montra de plus en plus distant du conseil d'administration. Par la suite, il demanda à la banque de lui acheter une maison à Los Angeles, où il entendait vivre tout en dirigeant la banque au Canada. L'inspecteur général s'y opposa avec raison et demanda au conseil de prendre des mesures. Lorsque M. Eaton rendit visite à

l'inspecteur général pour lui expliquer son étrange conduite, il semble qu'il ait réussi dans une certaine mesure à le convaincre, car, à ce qu'on peut constater, l'inspecteur général jugea raisonnable de lui permettre de rester en fonction deux années de plus en attendant qu'on lui trouve un successeur.

Entre temps, M. Eaton s'était engagé dans un certain nombre d'activités extérieures à la banque, dont le conseil prit connaissance avec un vif mécontentement et qui donnèrent lieu à l'examen des rapports de M. Eaton avec la banque. Avant que les directeurs aient pu résoudre cette question, les compagnies de fiducie ontariennes liées à M. Leonard Rosenberg furent « saisies ». M. Eaton avait pris des arrangements avec M. Rosenberg qui avait fini par détenir ou contrôler près de 30 pour 100 des actions en circulation de la BCC. Cette situation contrevenait aux restrictions imposées par la *Loi sur les banques* en matière de propriété d'actions, et la BCC refusa d'enregistrer ces transferts illégaux. Les administrateurs forcèrent M. Eaton à démissionner. Ils jugèrent nécessaire de dissocier la banque de MM. Rosenberg et Eaton. Comme il fallait du temps pour trouver un investisseur capable d'acquérir les actions de la BCC que possédait ou contrôlait M. Rosenberg, cette affaire demeura un sujet gênant pour la banque dans les milieux financiers. Elle avait terni sa réputation, sans doute pour le reste de son existence. Les conséquences immédiates de cette situation furent la perte de confiance et la fuite des dépôts, ce qui obligea la banque à demander à la Banque du Canada des crédits de trésorerie. M. McLaughlan, successeur de M. Eaton au poste de chef de la direction, n'attribua cependant pas la chute de la banque à l'affaire Eaton.

À partir de ce moment, l'histoire de la BCC ressemble beaucoup à celle de la Norbanque. La direction de la banque reconnut la gravité de la situation dans laquelle cette dernière se trouvait, et le risque sérieux qu'elle courait en poursuivant dans la même voie. Il fallait absolument étayer l'état des résultats de la banque et protéger son bilan. À cette fin, on eut recours à une méthode d'évaluation du portefeuille de prêts que l'on qualifia, à la BCC, de « valeur de référence ». Cette méthode faisait entrer en ligne de compte la situation économique future dans l'établissement de la valeur actuelle d'un élément d'actif. Cette opération avait été étendue à l'ensemble de la banque, en septembre 1983 au plus tard, en vertu d'une directive interdisant l'actualisation des valeurs futures prévues par la direction pour une époque indéterminée de l'avenir en fonction d'une hypothétique relance de l'économie. Grâce à cette base d'évaluation élargie, la BCC en vint à prendre les mêmes décisions de fonctionnement et de comptabilité que la Norbanque au sujet de la comptabilisation des revenus, de la capitalisation des intérêts

et de la dotation en provisions pour pertes sur prêts. Nous ne reprendrons pas ici ces points en détail. Toutes ces stratégies, des arrangements au traitement comptable adopté par la direction, étaient bien connues des vérificateurs de la BCC, et le même traitement comptable a été appliqué aux états financiers qui furent par la suite approuvés sans réserve par les vérificateurs de la BCC.

Les prêts non productifs, parfois qualifiés d'inexécutés ou de prêts en difficulté, se multiplièrent dans le portefeuille de prêts, et les « tactiques de survie » adoptées par la direction devinrent plus énergiques et ingénieuses. Deux objectifs se firent de plus en plus manifestes. Le premier était d'obtenir des honoraires par tous les moyens possibles afin d'étoffer l'état des revenus de la banque. Le second était d'établir, grâce aux arrangements et aux évaluations de garanties, une valeur qui soustrairait la banque à l'obligation de constituer une provision pour pertes sur prêts et lui permettrait de continuer à comptabiliser les revenus d'intérêts. Toutes ces mesures avaient le même but et ont donné les mêmes résultats que dans le cas de la Norbanque.

Là encore, la direction, soit par conviction, soit par nécessité, et plus souvent par nécessité que par conviction, conclua rapidement que l'intérêt et le principal étaient tous deux recouvrables et que la valeur de la garantie dépassait celle du principal et des intérêts courus du prêt. Cette opération visait à repousser indéfiniment le moment où il faudrait ranger les prêts qui auraient nécessité la constitution de provisions pour pertes, ce qui aurait sûrement eu des conséquences néfastes et graves sur le bilan et sur l'état des résultats de la banque.

Les éléments de preuve concernant la BCC révélèrent au moins un fait important. La direction avait demandé à toutes les succursales de la banque de dresser un rapport sur la capitalisation des intérêts, de 1982 à 1984 inclusivement. Le rapport demandé, dûment signé par les divers gérants, fut déposé et portait un chiffre global d'environ 59 millions de dollars en intérêts capitalisés. Face à cette documentation, la direction riposta en la déclarant fondamentalement dénuée de toute fiabilité parce que, entre autres, une partie des intérêts comptabilisés était acceptable selon les méthodes d'opérations bancaires prudentes et les principes de saine comptabilité. Deux difficultés surgissent immédiatement pour la direction. La première est que, même si l'état comportait un taux d'erreur de 50 pour 100, le montant des intérêts impayés, provenant de sources extérieures à la banque et comptabilisés par cette dernière comme revenu au cours des trois derniers exercices, aurait éliminé tout bénéfice au cours de cette période, ainsi que tous les bénéfices non répartis de la banque, si les écritures de contre-passation

avaient été faites. La seconde difficulté tient au fait que, peu de temps après que le personnel de la banque eut compilé cet état des intérêts capitalisés, la direction, en réponse à une demande d'information sur ce point, donna les mêmes instructions en vue de la compilation de l'étude même contre laquelle elle s'était si vivement élevée au cours des audiences de la commission. L'explication donnée fut la suivante : la compilation du rendement à venir des intérêts courus capitalisés peut se faire avec précision, mais celle du rendement passé oblige à porter trop de jugements pour que l'étude qui en ressorte soit précise. Cette réponse comporte sans aucun doute une certaine part de vérité, mais pas suffisamment pour rendre ces rapports totalement inutiles comme sources de renseignements susceptibles d'éclairer sur l'administration de la banque depuis 1982.

Les éléments de preuve dévoilent un autre fait révélateur au sujet des efforts déployés par la BCC afin de réunir des capitaux. Ce fait a consisté à présenter au public investisseur des états financiers donnant de la banque une image prospère et rentable et lui attribuant une situation financière stable. Apparemment, pour arriver à présenter de tels états, la banque entreprit, à compter de l'automne 1983, d'améliorer l'indice des prêts inexécutés dans ses états financiers en élargissant l'assiette d'évaluation, avec toutes les conséquences qu'une telle mesure peut entraîner sur les chiffres des provisions pour pertes sur prêts et sur la comptabilisation des revenus d'intérêt. L'assiette d'évaluation élargie permettait à la direction d'exercer sa prérogative l'autorisant à poursuivre l'inscription de revenus grâce aux intérêts courus qu'elle faisait figurer dans les états des revenus de la banque. Toutes ces mesures avaient été prises parce que la banque et ses souscripteurs à forfait s'étaient rendu compte que l'organisme provincial de réglementation les obligerait, au chapitre des garanties, à divulguer les prêts non productifs. La Banque royale venait de publier un prospectus sur le sujet. La direction a assuré aux souscripteurs qu'il serait possible de le faire, car les indices des prêts inexécutés s'amélioreraient. Aucune des mesures prises par la banque afin d'arriver à ce résultat ne furent communiquées aux souscripteurs ni aux vérificateurs de la banque, même si ces derniers proclament que cela n'aurait fait aucune différence. C'est peut-être vrai, car ils connaissaient avec assez de précision et trouvaient acceptable le principe de la valeur de référence et les autres « tactiques de survie » mis en oeuvre par la direction de la BCC. Néanmoins, on procéda à la souscription et les titres furent vendues sur le marché au moyen de prospectus reflétant les états financiers attestés par les vérificateurs et n'indiquant en rien que, dans l'établissement de ces états, la banque avait adopté des méthodes d'évaluation des garanties qui différaient de celles utilisées l'année

précédente ou qui avaient pour conséquence de réduire l'indice des prêts inexécutés dans le portefeuille de prêts de la banque. Le prospectus fut approuvé par le BIGB en vertu de la *Loi sur les banques*.

Comme dans le cas de la Norbanque, les pratiques employées par la BCC et acceptées par ses vérificateurs en ce qui a trait à l'évaluation des éléments d'actif, à la capitalisation et à la comptabilisation des intérêts, ainsi qu'à la dotation en provisions pour pertes sur prêts allaient, selon les dépositions reçues au cours de l'enquête, à l'encontre des pratiques des six grandes banques canadiennes. De plus, les éléments de preuve révèlent que ces pratiques enfreignaient les principes de comptabilité bancaire décrits dans les témoignages des experts en vérification de banques.

Face à ces décisions opérationnelles et à celles de la direction quant au traitement comptable à adopter, l'attitude des vérificateurs fut sensiblement la même que dans le cas de la Norbanque. En approuvant les états financiers de la banque pour l'exercice de 1984 et, fort probablement, pour celui de 1983 également, les vérificateurs n'ont pas suivi les méthodes et les pratiques de vérification bancaire décrites par les vérificateurs professionnels de banques appelés à témoigner devant la commission.

Dans le cas de la BCC, tout comme dans celui de la Norbanque, l'inspecteur général s'est également fié aux vérificateurs externes et à la direction dans son rôle au sein du système de surveillance tripartite. L'ampleur de cette confiance ressort clairement dans les éléments de preuve touchant une plainte formulée par un organisme chargé de l'application de la loi et portant sur certaines pratiques de la BCC. Les plaignants affirmaient essentiellement que la direction avait ordonné au personnel de la banque d'adopter, à des fins inadmissibles, la méthode d'évaluation de l'actif déjà débattue. L'organisme saisi de l'affaire fit part de la plainte au BIGB et demanda l'avis de l'inspecteur général. Le moment venu, le BIGB informa l'organisme en question que, comme les états financiers de l'année en cause avaient été approuvés par des vérificateurs externes, il n'y avait aucune raison de contester le bien-fondé de la méthode d'évaluation des éléments d'actif. Le BIGB ne fit pas enquête ni ne signala la plainte aux vérificateurs. Il ne sollicita pas non plus d'avis juridique.

L'inspecteur général savait que la banque appliquait le principe de la valeur de référence et était au courant des stratégies d'arrangements dont elle avait recours ainsi que des pratiques dynamiques d'opération et de comptabilité adoptées par la banque. Il souscrivait aux tactiques

générales de survie de la direction car, à l'instar de celle-ci, il espérait, pendant cette période, que l'économie de l'Ouest connaîtrait une reprise et, par conséquent, guérirait la banque de tous ses maux. Le sort voulut qu'il n'y eut pas de reprise, et l'inspecteur général se retrouva aux prises avec une banque dont l'avenir était sombre. Cette constatation survint au début de mars 1985, mais, à ce moment-là, l'inspecteur général avait laissé échapper toute possibilité d'intervention. Même à ce moment, on ne s'était peut-être pas rendu compte de l'ampleur de la difficulté. L'inspecteur général n'avait alors plus de solutions à offrir.

Le conseil d'administration a également une certaine part de responsabilité dans la faillite de la banque. Il avait tendance à se laisser leurrer par la direction et ne s'est rendu compte que trop tard de la véritable situation et de son étendue. Son erreur capitale a été de ne pas insister pour obtenir de la direction des renseignements simples et directs. Cependant, l'interaction complexe d'autres forces et des intervenants, soit la direction, les vérificateurs et le BIGB, permet difficilement de qualifier tout acte ou omission de la part du conseil, de cause indépendante de la faillite finale de la banque. Il est impossible de résumer la responsabilité du conseil de la BCC, qui fonctionnait selon une majorité dynamique et changeante, tout comme celui de la Norbanque, et nous invitons le lecteur à consulter les parties du rapport qui traitent de ce sujet.

À la fin de l'exercice 1984, les pratiques de la direction décrites ci-dessus avaient entraîné un certain nombre de résultats déplorables. Le tableau brossé dans les états financiers ne laissait pas entrevoir toutes les faiblesses de la banque. Cet état de fait retarda l'éclatement au grand jour de la situation d'insolvabilité, augmentant ainsi le coût de la faillite finale pour toutes les personnes en cause. Tous les investisseurs et les déposants qui se fièrent aux états financiers pour des questions importantes, dont l'état du portefeuille de prêts, auraient été induits en erreur. Enfin, les « tactiques de survie » brouillèrent les états financiers et empêchèrent les participants au programme de soutien de saisir pleinement les besoins et la situation de la banque, et peuvent bien avoir fait échouer les tentatives de toutes les parties en cause afin de sauver la banque ou de prendre une décision éclairée au sujet de la tentative de sauvetage.

Le programme de sauvetage ou de soutien de la BCC a eu pour point de départ les révélations faites au BIGB et à la Banque du Canada le 14 mars 1985 par M. McLaughlan au sujet de l'incapacité de la banque de poursuivre ses activités sans une aide extérieure. Le 25 mars, un programme de sauvetage appuyé par le gouvernement et par le

milieu bancaire était mis en place et rendu public. Il avait bien des failles attribuables à un certain nombre de conditions qui régnaient à l'époque. La législation ne comportait aucun cadre réglementaire bien défini prévoyant ce genre de situation dans le milieu bancaire. En dépit du fait qu'elle était privée du personnel ou des pouvoirs légaux nécessaires, la Banque du Canada se vit confier le rôle de premier plan dans l'élaboration, la mise en oeuvre et l'exécution du programme. Les renseignements transmis par l'inspecteur général à la réunion des représentants des organismes d'État et des dirigeants des six grandes banques canadiennes ne permettaient pas aux participants de prendre une décision éclairée pour ce qui est de sauver la banque ou de l'abandonner à la faillite. On ne pouvait espérer, en une fin de semaine, arrêter un programme de sauvetage réalisable avant l'ouverture de la banque le lundi suivant. De fait, ce programme contenait un certain nombre d'imperfections qui contribuèrent, à divers degrés, au glissement de la banque vers un état d'insolvabilité ou à la rendre insolvable. L'échec du sauvetage de la BCC ne devrait cependant pas décourager le recours à des techniques de ce genre si la situation s'y prête.

En raison de son rôle dans le mécanisme législatif de réglementation des banques, le BIGB doit assumer une part importante du blâme pour cette situation et de ce qui s'en est suivi, mais il n'est pas le seul responsable en cause. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'inspecteur général connaissait la situation de la banque et n'a rien fait. D'autres observations s'imposent au sujet de la façon dont le BIGB s'est acquitté de sa tâche dans le sauvetage. Les renseignements touchant la situation financière de la banque, et l'état du portefeuille de prêts en particulier, étaient insuffisants. Les inspections exécutées juste avant et pendant la réunion n'étaient pas coordonnées ni bien organisées; aussi les résultats de l'examen des prêts étaient-ils incomplets ou mal présentés lorsqu'ils ont été communiqués aux participants. Les efforts déployés par la suite par le BIGB afin d'examiner le portefeuille de prêts furent irréguliers et inefficaces tant que l'équipe Hitchman ne fut pas chargée de l'affaire. La surveillance du programme de sauvetage a été inefficace et, par conséquent, le programme ne fut jamais modifié en fonction de l'évolution de la situation. La prudence dont fit preuve le gouvernement a retardé la formulation d'une politique sur l'utilisation des deniers publics. Il appartient aux ministres de veiller à ce que les titulaires de charges publiques s'acquittent promptement des devoirs que leur impose la loi. Cette observation s'applique principalement, dans le cas présent, à l'inspecteur général. Sauf la lenteur à élaborer la politique du gouvernement sur l'affectation de fonds publics à un programme de sauvetage de banque et le retard à répondre à une demande des grandes

banques en vue d'une évaluation détaillée et exhaustive du portefeuille de prêts, il n'y a pas de critique fondée à formuler à l'endroit des ministres responsables et aucun reproche ne leur fut adressé dans les dépositions. C'est plutôt par souci d'utiliser judicieusement les fonds publics que pour « prendre un risque calculé » dans ses négociations avec les grandes banques que le gouvernement a tardé à prendre une décision. Les ministres se sont fiés, comme ils étaient fondés à le faire, à leur conseiller principal, l'inspecteur général.

La preuve révèle clairement que le rapport Hitchman permit à toutes les personnes en cause de constater que la situation véritable de l'actif de la banque était fort différente de celle que reflétaient les états financiers de cette dernière. De nombreuses dépositions visaient ce rapport et certaines relèvent des inexactitudes dans certaines parties. La constatation portant sur la qualité de l'actif fut mise en doute, mais uniquement en ce qui a trait au degré de cette qualité. Même si l'évaluation de la valeur des prêts de la banque n'était exacte qu'à 25 pour 100, le capital de la banque avait disparu. M. McLaughlan admit que la banque était vraiment insolvable le 1^{er} septembre. Le rapport final de l'équipe Hitchman fut remis le 13 août. Le gouverneur de la Banque du Canada reconnut tous ces faits dans un entretien avec le ministre des Finances, au cours duquel il affirma que le programme de soutien avait été conçu à un moment où l'on ne possédait pas encore de renseignements sur les prêts de la BCC. L'inspecteur général convint que le rapport Hitchman fut la pièce maîtresse qui lui permit de comprendre la situation du portefeuille de prêts de la banque. L'apport le plus grand de ce rapport a peut-être été de faire la lumière sur l'inefficacité des vérificateurs externes et du BIGB dans l'exécution de leurs fonctions au cours des années qui ont précédé la faillite.

À la fin, la banque fit faillite alors que le programme de sauvetage était encore en place. Ce programme échoua parce qu'il n'était ni à la mesure ni à la hauteur de la situation véritable des pertes qu'affichait le portefeuille de prêts de la banque. Si l'on avait connu l'ampleur des pertes, le programme de sauvetage n'aurait peut-être jamais été entrepris.

Tous les déposants ont été complètement indemnisés (au-delà des sommes assurées), sans aucun doute grâce aux annonces faites par les porte-parole officiels au début du programme de sauvetage et pendant sa mise en oeuvre et visant à appuyer ce programme et à rétablir la confiance des marchés financiers et du grand public à l'égard de la banque.

Recommandations

Il est permis de tirer de tous les faits et événements touchant ces deux banques, tels que révélés par la preuve, certaines leçons très claires. Ces leçons ont, à leur tour, amené la Commission à formuler des recommandations détaillées qui figurent au chapitre 6. Le milieu bancaire reconnaît, et les éléments de preuve déposés devant la Commission d'enquête abondent en ce sens, à quel point il importe de maintenir le régime tripartite de surveillance, régime qu'il faudrait cependant modifier en prévoyant la nécessité d'un examen direct de la qualité des portefeuilles de prêts des banques, notamment dans le cas de celles qui émettent des signaux de détresse. Cette recommandation tient compte de certains avantages que comporte le système de surveillance directe, mais uniquement à titre de complément du mécanisme fondamental tripartite. Il est également recommandé d'investir l'organisme de réglementation d'un nouveau pouvoir l'autorisant à rendre des ordonnances visant à faire cesser ou à interdire certaines activités. La seule sanction que la loi actuelle met à la disposition de cet organisme est son pouvoir d'ordonner à une banque de maintenir certains niveaux de liquidités et de capital. Les représentants du BIGB ont témoigné que l'exercice de ce pouvoir n'est ni rapide, ni possible dans tous les cas. Un certain renforcement et une certaine restructuration s'imposent à l'égard du régime actuel de surveillance par accord tacite. La recommandation en ce sens porte essentiellement sur la tâche de surveillance qui devrait être encadrée de manière à fournir l'élément fondamental dont ces faits révèlent l'absence, soit la volonté de réagir aux signaux de détresse lancés par une banque à l'intention de l'organisme de réglementation. Il est proposé que le BIGB soit intégré à une SADC restructurée qui réunirait les mécanismes nécessaires à la fois en matière d'assurance et d'inspection. Nous signalons que la tendance qui se dessine lentement au Royaume-Uni écarte le fusionnement du service d'inspection avec la banque centrale, solution que la Commission ne recommande pas. Par ailleurs, les mécanismes d'assurance et d'inspection sont réunis dans certains organismes américains, notamment la FDIC.

Les services actuels et le personnel du BIGB passeraient à la SADC, y compris les fonctions de surveillance des banques et d'approbation des prospectus liés à l'émission de titres bancaires par appel public à l'épargne. Le nouvel organisme de réglementation se composerait de trois personnes à plein temps, l'une provenant de la profession de vérificateur bancaire, une deuxième possédant de l'expérience à titre de gestionnaire supérieur dans le domaine bancaire et la troisième, provenant du secteur de l'assurance ou du milieu des affaires en général.

Le trait caractéristique principal de la réglementation des banques est d'ordre administratif. Les aspects des politiques régissant l'établissement et la fermeture des banques devraient être laissés au pouvoir exécutif, représenté dans le cas présent par le ministre des Finances. La structure de société d'État convient moins bien au rôle administratif de réglementation. C'est pourquoi une commission professionnelle à plein temps est recommandée.

De l'avis de la présente Commission, un tel organisme, qui pourrait s'appeler la Commission d'assurance-dépôts du Canada, offrirait, dans le domaine de la réglementation des banques, les compétences et l'expérience nécessaires pour mettre en oeuvre un mécanisme permettant de porter sans tarder à l'attention de l'organisme de réglementation les difficultés auxquelles se heurteraient les banques. Autre aspect encore plus important, peut-être, la présente recommandation se fonde sur la conviction selon laquelle un organisme de réglementation ainsi structuré aurait l'intérêt, la volonté et la compétence voulus pour réagir rapidement aux difficultés éventuelles d'un membre du milieu bancaire, et pour le faire dans un délai propre à empêcher l'effondrement définitif au moyen d'un programme de sauvetage, d'un fusionnement ou de tout autre mécanisme. Il faut ajouter, toutefois, que, dans toutes les collectivités où des banques semblables se sont installées, il a été constaté qu'un régime de réglementation ne doit pas être conçu de manière à sauver toutes les banques, quel qu'en soit le prix pour la collectivité.

Une fois restructuré, l'organisme de réglementation serait, selon la recommandation de la présente commission, l'organisme chargé au premier chef d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme de soutien destiné à assurer la survie d'une banque qui, de l'avis du ministre des Finances, doit être sauvée dans l'intérêt du public. La Banque du Canada conserverait son rôle de fournisseur des avances de liquidités, mais la méthode serait revue de sorte que, une fois qu'il serait décidé d'aider une banque aux prises avec des difficultés de liquidités et de solvabilité à long terme, la responsabilité de l'exécution du programme appartiendrait entièrement à l'organisme de réglementation. Le financement nécessaire pour rétablir la solvabilité serait réuni par l'organisme de réglementation et proviendrait de ses sources propres, à savoir le milieu bancaire, lorsque les circonstances le justifient, ou encore de prêts consentis par la Banque du Canada ou le gouvernement du Canada. Une fois le programme de soutien de la banque couronné de succès, l'organisme de réglementation, sur l'autorisation du ministre, remettrait la banque au secteur privé. Afin que les deniers publics ne servent pas à rétablir la valeur des capitaux pour ceux qui ont investi

dans une banque qui a perdu leurs capitaux, il est recommandé d'adopter des dispositions prévoyant que le capital, les créances et les actions en circulation d'une banque, termes qui seraient définis par voie de modification législative, puissent, en vertu d'un programme de soutien de la banque, être réduits ou annulés et qu'un tribunal supérieur puisse ordonner une indemnisation s'il peut être prouvé au tribunal que la banque n'était pas réellement insolvable ou sur le point de le devenir inévitablement au moment de la mise sur pied du programme de soutien. Un tel programme pourrait offrir aux investisseurs de capitaux dans la banque l'occasion d'injecter, de concert et sur un pied d'égalité avec l'organisme de réglementation et, peut-être, d'autres personnes, de nouveaux capitaux dans la banque réorganisée.

Le mode d'organisation recommandé pour l'organisme de réglementation des banques laisserait suffisamment de latitude pour que l'on puisse éventuellement lui confier la prestation de ses services à d'autres établissements de dépôts fédéraux, ainsi qu'aux établissements provinciaux analogues relevant d'administrations qui en auraient exprimé le souhait.

Un certain nombre de principes comptables ont fait l'objet d'un examen devant la Commission et d'une série de recommandations qui figurent au chapitre 6. Dans le but d'établir des rapports permanents et productifs entre l'organisme de réglementation des banques, le milieu bancaire, la profession de la vérification des banques et la profession comptable en général, il est recommandé qu'un comité consultatif soit constitué afin de faciliter la tâche de l'organisme de réglementation en ce sens. Les membres de ce comité seraient nommés par voie de décret et devraient être choisis dans les rangs des professions de vérificateur bancaire, d'expert en comptabilité générale et de juriste, ainsi que dans les milieux des banques et des assurances.

La dernière faillite bancaire survenue au Canada remonte à 60 ans. Par ailleurs, des cas moins graves ont abouti à des fusionnements. Au cours de ces années, ont également fait faillite un certain nombre d'autres établissements financiers qui intéressaient l'organisme de réglementation des banques, par le biais de la SADC. Il ne fait aucun doute que cette longue période de temps peut avoir bercé les organismes de réglementation, les vérificateurs externes et, en fait, le milieu bancaire lui-même d'un faux sentiment de sécurité.

Il importe de rappeler que ces cas ne visent qu'une faible fraction du milieu bancaire canadien. La confiance du public dans le système bancaire ne doit pas en être ébranlée, mais les Canadiens doivent y

réagir en améliorant le régime de surveillance des banques. Ce régime doit être conçu de manière à signaler à temps les faiblesses des banques à un organisme de réglementation sensible, de sorte que ces dernières, en tant qu'établissements, continuent de dispenser leurs services aux Canadiens de manière économique, efficace et sûre. Le régime de réglementation devra maintenir la concurrence entre les banques et, quand l'occasion se présentera, permettre l'entrée de nouveaux établissements dans le système bancaire. Ces expériences malheureuses ne doivent pas porter à croire qu'il n'y a pas place pour de nouvelles banques dans ce milieu ou qu'il n'y a pas lieu de mettre sur pied des programmes de soutien à l'intention des banques, lorsque les circonstances le justifient.

La présente commission a tiré toutes ses conclusions des témoignages consignés et des pièces examinées. Il se peut que d'autres groupes et tribunaux, régis par des règles différentes de preuve et poursuivant des objectifs autres, parviennent à des conclusions différentes au chapitre des obligations et des devoirs de ceux qui ont pris part à ces événements.

Chapitre 2

Portée de l'enquête

La Commission d'enquête a été instituée en vertu du décret C.P. 1985-2932 du 29 septembre 1985. Elle a rassemblé un personnel réduit composé d'avocats, d'un conseiller en comptabilité, d'un secrétaire et d'employés de soutien et elle a organisé des audiences qui ont débuté à Ottawa le 2 octobre 1985 et se sont terminées à Calgary le 22 mai 1986. Les mémoires des participants et du public ont été acceptés jusqu'à la mi-juillet 1986.

Attributions de la Commission

La Commission a été chargée d'enquêter et de présenter un rapport sur :

[...]les circonstances entourant la cessation des opérations de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, y compris :

- a) un examen de toutes les circonstances et de tous les facteurs qui ont contribué à créer les conditions qui ont mené à la fermeture des deux banques; et
- b) des interventions consécutives des instances de réglementation du gouvernement du Canada et de ses organismes, y compris la Banque du Canada; [...]

Le décret enjoint également au commissaire, si celui-ci :

[...]conclut que les circonstances l'exigent, de recommander tous changements à la réglementation et au contrôle administratif de l'industrie bancaire au Canada qui pourraient s'avérer nécessaires ou souhaitables à la lumière des faits examinés au cours de l'enquête.

La Commission n'a pas trouvé ce mandat trop restrictif. Elle a décidé de tenir des audiences publiques après avoir publié des avis en ce sens dans les journaux d'Ottawa, de Calgary, d'Edmonton et de Vancouver. La Commission et toutes les parties qui ont comparu devant elle se sont vite aperçues que ces travaux présentaient des caractéristiques inhabituelles. La nature même des opérations bancaires exigeait l'adoption d'une marche à suivre particulière. La confiance du public est

l'une des plus importantes conditions préalables à la survie d'une banque, voire de tout système bancaire. Le simple fait de mener une enquête publique sur une banque perturbe les milieux financiers. Comme les opérations bancaires intéressent grandement le public, les reportages quotidiens sur les témoignages recueillis par la Commission constituaient une source d'inquiétude constante, et même une menace au bien-être des autres banques, surtout celles qui ne font pas partie du groupe des six grandes banques canadiennes.

Un deuxième aspect primordial est ressorti clairement dès le départ. L'enquête se répercutait directement sur le bien-être et la carrière de certains membres du personnel de ces deux banques, des administrateurs et des vérificateurs, des fonctionnaires chargés de la réglementation de ces banques ou d'activités connexes, des souscripteurs et d'autres encore. Mais il fallait se soucier encore plus de protéger le caractère confidentiel des opérations effectuées par les clients de ces banques, qui ont été touchés accidentellement par la liquidation. Par conséquent, il fallait mettre au point un mécanisme permettant à la Commission de s'acquitter pleinement de son mandat tout en réduisant au minimum les incidences négatives sur les autres banques et sur les particuliers visés.

Dès le début, les milliers de pages des documents déposés à titre de pièces ont été examinées et tous les renseignements permettant d'identifier les emprunteurs et les autres clients qui avaient fait affaire avec ces établissements ont été expurgés. Des contre-interrogatoires complets étaient permis, mais il était interdit de s'enquérir des identités dissimulées ou de les révéler (si l'on parvenait à les apprendre). Cette procédure a parfois nécessité d'autres suppressions visant à empêcher la divulgation de renseignements confidentiels. L'avocat de la Commission a interrogé les témoins et examiné les documents à l'avance afin que tous les renseignements touchant d'autres banques et d'autres personnes ou établissements puissent être supprimés lorsqu'il était dans l'intérêt public de le faire et lorsque cela n'empêchait pas la Commission de s'acquitter de ses responsabilités. Il faut rendre hommage aux nombreux avocats qui se sont présentés devant la Commission et qui ont toujours respecté le sceau du secret. À une occasion et par inadvertance, les noms de dirigeants d'une autre banque ont été révélés dans une pièce. L'avocat et surtout la presse financière, qui couvrait chaque jour en détail les audiences de la Commission, ont eu la grande gentillesse de ne pas profiter de cette bévue. Les journalistes n'y ont jamais fait allusion dans leurs reportages et l'avocat s'est abstenu lui aussi de tout commentaire officiel. Le travail minutieux et laborieux de l'avocat de la

Commission et de son personnel juridique est souligné avec gratitude, et pas seulement par le commissaire.

Au cours de son enquête, la Commission a recueilli les témoignages ou reçu les mémoires de 85 personnes. Les témoins qu'elle a entendus comprenaient les dirigeants, les administrateurs, les vérificateurs et les liquidateurs de la BCC et de la Norbanque, des cadres supérieurs de toutes les grandes banques de l'annexe A, et des cadres ou des représentants du Bureau de l'inspecteur général des banques, de la Banque du Canada, de la Société d'assurance-dépôts du Canada et du ministère des Finances. Le ministre des Finances et la ministre d'État aux Finances ont également comparu devant la Commission. Les autorités provinciales responsables de la réglementation et les souscripteurs responsables de l'approbation, de l'émission et de l'échange de titres bancaires sont également venus donner des renseignements à la Commission. De plus, celle-ci a entendu des représentants de l'industrie et d'autres experts, qui sont venus parler d'aspects précis de l'industrie bancaire et de l'économie de l'Ouest canadien dans les années 1980. Consciente que la surveillance des banques a récemment fait l'objet d'examens dans d'autres pays, la Commission a également entendu des experts au fait de la réglementation et de la surveillance des banques au Royaume-Uni et aux États-Unis. Des particuliers ont présenté des mémoires à la Commission et certains d'entre eux ont témoigné à ses audiences. La liste de ces personnes figure à la fin du rapport.

Quand les audiences ont débuté, les tribunaux du Manitoba n'avaient pas encore ordonné la liquidation de la Norbanque (ils ne l'ont fait que le 20 janvier 1986). Par conséquent, la Commission a d'abord examiné les faits entourant la faillite de la BCC. Cet examen a porté sur le programme de sauvetage mis sur pied par le gouvernement et les banques et qui s'est terminé par la nomination d'un curateur de la BCC, le 1^{er} septembre 1985. Par la suite, la Commission a examiné les questions générales relatives à la réglementation ainsi que le processus de surveillance bancaire au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Enfin, elle a considéré les faits entourant la faillite et la liquidation de la Norbanque.

Les audiences se sont déroulées à Ottawa en octobre, en novembre et en décembre 1985, puis en janvier, en février et en mai 1986, à Edmonton en novembre 1985 et à Calgary en mars et en mai 1986. Les spécialistes britanniques des domaines bancaire et comptable ont été

interrogés au cours d'audiences, diffusées en circuit fermé et par satellite, qui se sont tenues à Ottawa. Des experts dans la réglementation bancaire américaine ont comparu aux audiences d'Ottawa. En fin de compte, environ 14 000 pages de témoignages ont été prises en notes sténographiques au cours de ces audiences.

À la demande des journalistes de la presse tant écrite qu'électronique, la Commission a autorisé l'installation de matériel de télévision audio et vidéo dans les trois villes où se sont tenues les audiences. Cette façon de procéder devait favoriser la rentabilité et l'efficacité du travail des journalistes et placer tous les reporters sur un pied d'égalité. Ce mécanisme a bien fonctionné et l'intérêt du public semble avoir été bien servi; chose certaine, ce procédé ne lui a certainement pas fait de torts.

Les questions qui se sont posées dès le départ et qui sont revenues tout au long des travaux de la Commission touchaient à la gestion des banques en cause ainsi qu'à divers aspects du système bancaire. Le rôle des cadres supérieurs, des administrateurs, des vérificateurs, des organismes de réglementation, de la Banque du Canada, de la SADC, des ministres, du ministère des Finances et des souscripteurs des émissions de titres bancaires a été examiné et discuté en détail au cours des témoignages et des plaidoiries. Cet examen s'est toujours déroulé en public, sauf quelques séances de procédure qui ont regroupé les avocats de toutes les parties et se sont déroulées à huis clos de sorte que ne soient pas révélés inutilement des renseignements confidentiels touchant des personnes non visées directement par les questions soulevées au cours de l'enquête.

Tout au long des audiences, il a fallu rappeler aux participants et au public en général que l'enquête ne constituait pas un tribunal commode où puissent être jugées ou réglées toutes les questions, privées et publiques, découlant de ces faillites. Une ligne de démarcation a été tirée et respectée pendant toute la durée de l'enquête entre le processus même de l'enquête et le procès des droits et des devoirs des personnes qui s'estimaient lésées par ces faillites, ainsi que celui des différends entre ces personnes. La Commission s'en est tenue au mandat qui lui avait été confié; toutes les conclusions auxquelles elle en est arrivée reposent sur les preuves recueillies. En d'autres circonstances, d'autres instances jouant des rôles différents dans la société pourront avoir l'occasion de considérer ces mêmes événements. Elles seront alors assujetties à d'autres règles de preuve et de pratique. De fait, elles pourront arriver à d'autres résultats, compte tenu des éléments de preuve qu'elles recueilleront. C'est sur ce principe que reposent notre système judiciaire et les droits des citoyens libres de faire appel aux

tribunaux pour régler les différends et les litiges. La Commission s'est constamment souciée de ne prendre aucune mesure susceptible de compromettre ces droits et ces poursuites. Elle remercie tous ceux qui ont comparu devant elle d'avoir respecté cette distinction et ce principe. Jamais a-t-on tenté de retarder ou de prolonger les travaux de la Commission pour servir d'autres fins ou des fins étrangères au mandat de cette dernière.

Les travaux d'autres organismes

L'accès aux transcriptions des délibérations ainsi qu'aux rapports d'autres organismes et de commissions parlementaires et autres a grandement facilité le travail de la Commission. La liste de ces organismes figure au chapitre 6. Les objets et les mandats de ces derniers différaient sensiblement de ceux de la Commission. Les questions générales de nature réglementaire revenaient souvent, et le travail réalisé par d'autres à cet égard a permis à la Commission de ménager beaucoup de temps et d'énergie et lui a fourni des indications utiles.

Les annexes

Au cours de ses délibérations, la Commission a rassemblé un vaste ensemble de faits et de renseignements sur les deux banques visées, sur les inspections auxquelles elles ont été soumises, ainsi que sur leurs opérations et sur leur faillite. Elle a aussi constitué un dossier exhaustif sur la surveillance de ces deux banques par les autorités publiques et sur les rapports afférents. La Commission a considéré que les avocats gagneraient du temps et ménageraient leurs énergies si elle regroupait les détails et les résumés de ces pièces et les leur distribuait à la fin des audiences et avant les plaidoiries. Elle espérait aussi que cette façon de procéder lui permettrait de clarifier et de cerner les questions découlant de tous ces faits, ce qui réduirait d'autant le temps consacré à la plaidoirie finale. La Commission a reçu les suggestions des avocats qui ont comparu devant elle en ce qui a trait à ce travail. Elle les a considérées et acceptées quand elle l'a jugé opportun. Ces résumés furent ensuite développés afin de procurer des renseignements et détails d'arrière plan aux intéressés. Ces résumés se trouvent dans les annexes C, D et E.

De même, l'historique de la réglementation bancaire au Canada a-t-il été réduit à un résumé qui se trouve à l'annexe A. L'annexe B est un résumé des renseignements compilés par la Commission sur les systèmes de surveillance et de réglementation du Royaume-Uni et des États-Unis, auquel s'ajoutent quelques renseignements sur le traitement de faillites

semblables dans ces pays. Par une coïncidence utile à la Commission, mais que tous ne peuvent qualifier d'heureuse, des faillites bancaires sont survenues au Royaume-Uni et aux États-Unis juste avant les faillites canadiennes. Le profil et le déroulement des événements s'apparentent étonnamment dans les trois cas. L'enquête s'est largement inspirée de ces expériences vécues dans des contextes qui ressemblent au nôtre et, comme on le verra au chapitre 6, elle s'est inspirée des renseignements et des leçons dont il est question à l'annexe B. L'annexe F décrit le témoignage des experts qui ont été entendus par la Commission d'enquête sur les pratiques bancaires et la vérification des décisions en matière de crédit. Cette annexe contient des renseignements sur lesquels certaines recommandations sont fondées.

Les recommandations

Toutes les personnes touchées par l'enquête ont reconnu d'emblée que le mandat de la Commission portait sur l'étude d'environ un pour cent seulement de toute l'industrie bancaire canadienne. Il s'agissait de deux petites banques dont le développement ne leur avait pas encore permis d'atteindre une envergure nationale au moment où elles ont dû être liquidées. Les conclusions tirées d'une base aussi étroite ne peuvent être appliquées sans réserve à l'ensemble du milieu bancaire. Les représentants des grandes banques ont témoigné et discuté en détail de toutes les questions soulevées par l'enquête, mais, par nécessité, ils se sont largement limités au contexte des deux liquidations visées dans le mandat de la Commission. Seule la dernière partie de ce mandat permettait à la Commission de se pencher sur les questions générales de la surveillance et de la réglementation.

À cet égard, la Commission a pu compter sur le témoignage de M. William H. Broadhurst, cadre supérieur chez Price Waterhouse du Canada, dont la réputation n'est plus à faire dans les rangs des vérificateurs et qui possède de nombreuses années d'expérience en vérification bancaire au pays; de M. Alan J. Dilworth, porte-parole désigné de l'Institut canadien des comptables agréés, associé principal chez Touche Ross et sommité dans le domaine comptable au Canada; ainsi que de M. Michael A. MacKenzie, associé principal chez Clarkson, Gordon, cabinet oeuvrant depuis des années dans le domaine de la vérification bancaire au Canada, et lui-même vérificateur émérite possédant une vaste expérience en vérification bancaire. Grâce à cette aide exceptionnelle, la Commission a été en mesure de réaliser la partie la plus importante de son mandat et de rendre compte de quelques aspects fondamentaux de la vérification et de la comptabilité bancaires qui ont été soulevés pendant les audiences. Cet appui de chefs de file

dans les domaines de la comptabilité et de la vérification bancaire était également essentiel pour que la Commission puisse formuler une réponse éclairée aux nombreuses propositions que lui a présentées la profession bancaire et comptable du Canada. Ces questions sont évoquées au chapitre 6. Ces propositions de la part des vérificateurs, des grandes banques et de plusieurs organismes gouvernementaux étaient détaillées, approfondies et offraient matière à réflexion. Les travaux de la Commission touchant le deuxième volet de son mandat sont fondés en grande partie sur les questions qui ont été posées et sur les réponses fournies.

Durant l'enquête, la Commission a été priée d'exercer les pouvoirs que lui conférait la *Loi sur les enquêtes* et d'assumer les frais d'avocat de quelques parties qui jugeaient essentiel, dans leur intérêt personnel, de réagir à des déclarations et à des allusions faites dans le cadre des audiences et qui ont été perçues comme allant à l'encontre de leurs intérêts. Certaines demandes ont été rejetées d'emblée tandis que d'autres ont été reportées jusqu'à ce que la Commission soit convaincue qu'il était important pour ses travaux de faire comparaître la partie en cause et de la faire représenter par un avocat, et qu'en toute équité il était justifié d'assumer des frais d'avocat raisonnables. Des ententes prévoyant des limites expresses ont finalement été conclues pour que les anciens cadres supérieurs des deux banques soient représentés par des avocats sur cette base pendant la dernière partie de l'enquête.

Certaines questions furent soulevées au sujet desquelles la Commission a refusé toute preuve ou représentations. Quant à certaines autres, telles que les intérêts conflictuels entre les organismes provinciaux chargés de la réglementation du marché des valeurs mobilières et les organismes fédéraux chargés de la réglementation bancaire, elles ont été examinées à titre accessoire à l'une des questions principales, soit l'à-propos de la surveillance de ces banques par le Bureau de l'inspecteur général des banques. D'autres questions encore, comme les limites de l'assurance-dépôts, débordaient clairement le mandat de la Commission mais ont fait l'objet de quelques propositions sérieuses. La Commission exprime son opinion sur ces questions dans la mesure où elle a recueilli des preuves pertinentes, pour que ceux qui sont directement visés puissent prendre connaissance des dossiers de la Commission. Enfin, l'influence d'une politique d'assurance intégrale du capital sur l'autodiscipline des créanciers de la banque et sur les tactiques vigoureuses employées par les banques pour attirer les déposants est étudiée, car la Commission considère qu'elle ne dépasse pas la portée de ses attributions.

La conjoncture dans l'Ouest canadien à l'époque qui nous intéresse

Dès l'ouverture de l'enquête, une avalanche de données concernant l'ampleur et la gravité de la récession en Alberta et en Colombie-Britannique nous ont été fournies. Cet aspect est demeuré la toile de fond de toute l'enquête. Les témoignages des experts étaient tous pertinents et confirmaient l'existence d'un phénomène qui ne s'est pas limité à l'Ouest canadien.

Pendant toutes les années 1970 et au début des années 1980, peu[...] s'attendaient à la fin des années de vaches grasses. La croissance de l'emploi dans les années 1970 correspondait au double de la moyenne nationale. La prospérité perpétuelle était à la portée de la main.
(traduction)

Cette description fait penser à l'Alberta, mais elle a été écrite en juillet 1986 à propos des opérations bancaires au Colorado, région qui ressemble à l'Alberta. De nombreux autres facteurs restent encore à analyser, mais les répercussions, sur les principales activités commerciales et industrielles de la région, d'un ralentissement économique en partie provoqué et en partie dû à l'évolution cyclique, a constitué le décor dans lequel ce drame s'est joué. Les pages qui suivent contiennent une analyse de la relation qui existe entre cette conjoncture et les nombreux autres éléments de l'histoire de ces deux banques.

Chapitre 3

Les banques et la surveillance des banques au Canada

A. Introduction

B. Les banques

1. Survol de l'industrie bancaire du Canada
2. Organisation interne et obligations statutaires
 - a. *Administrateurs et dirigeants*
 - b. *Systèmes d'inspection interne*
 - c. *Comité de vérification du conseil d'administration*

C. Vérificateurs externes

D. L'inspecteur général des banques

1. Mission du Bureau de l'inspecteur général des banques
2. Organisation et composition du Bureau de l'inspecteur général des banques
3. Modes de réglementation
4. Le processus d'inspection des banques
5. La surveillance des banques au Canada : fiabilité et responsabilité

E. Le ministère des Finances

F. La Banque du Canada

G. La Société canadienne de l'assurance-dépôts

H. Le département des assurances

I. Les Commissions provinciales des valeurs mobilières

J. Les Agences étrangères

Chapitre 3

Les banques et la surveillance des banques au Canada

A. Introduction

Pour bien comprendre le déroulement des circonstances qui ont abouti à la cessation des activités de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, il est essentiel d'examiner les composantes de base du système bancaire canadien et de bien comprendre dans son ensemble le contexte de surveillance bancaire au Canada et les responsabilités, à tous les niveaux, dévolues à ceux qui participent au système de surveillance. Les parties impliquées comprennent, notamment, des dirigeants et des administrateurs des deux banques dont l'effondrement constitue l'objet de la présente enquête, diverses firmes de vérificateurs dont les services ont été retenus par l'une ou l'autre de ces banques au cours des dernières années. Il y a aussi des agences et des fonctionnaires du gouvernement fédéral investis de pouvoirs légaux touchant tous les aspects de l'activité bancaire allant de l'inspection à la protection des investisseurs ou des déposants et des agences provinciales intéressées à l'émission et au commerce des titres bancaires. Certains organismes de réglementation des États-Unis ont également participé à la surveillance de la Banque commerciale du Canada.

Le système bancaire canadien et le régime de réglementation qui s'y applique sont complexes et ils sont en évolution constante. Les lecteurs qui veulent des renseignements supplémentaires sur cette question trouveront un bref exposé historique dans l'annexe A du présent rapport. L'annexe B contient des renseignements plus détaillés sur les régimes de réglementation bancaire des États-Unis et du Royaume-Uni, y compris des propositions récentes de réforme des régimes en question. Nous ne ferons dorénavant référence à ces régimes qu'à des fins de comparaison et en vue d'évaluer certaines des propositions qui ont été faites pour améliorer la réglementation bancaire au Canada. Les propositions de réforme de la réglementation en vigueur dans notre pays sont présentées dans le chapitre 6.

B. Les banques

1. Survol de l'industrie bancaire du Canada

C'est la *Loi sur les banques* qui régit le fonctionnement du système bancaire commercial du Canada. Depuis 1980, la Loi prévoit deux types de banques qui, selon qu'elles relèvent de l'une ou l'autre des annexes de la Loi, sont désignées comme banques de l'annexe A ou banques de l'annexe B. Seuls ces établissements sont des « banques » et sont autorisés à définir leurs activités commerciales comme des « opérations bancaires ».

La distinction entre les banques de l'annexe A et les banques de l'annexe B est formulée dans l'article 5 de la Loi. Les banques de l'annexe B sont des sociétés bancaires à peu d'actionnaires pour lesquelles il n'existe aucune restriction au nombre d'actions détenues par un actionnaire donné, qu'il s'agisse d'un Canadien ou d'un non-Canadien, d'un résident ou d'un non-résident. Les banques de l'annexe A sont des sociétés bancaires à grand nombre d'actionnaires : aucun actionnaire ne peut détenir plus de 10 pour 100 des actions avec droit de vote et les non-résidents ne peuvent détenir plus de 25 pour 100 des actions de toutes catégories. Les lettres patentes ou la loi spéciale en vertu desquelles une banque est créée déterminent s'il s'agit d'une banque de l'annexe A ou d'une banque de l'annexe B. Certaines restrictions ont été imposées aux banques de l'annexe B. À titre d'exemple, les banques de l'annexe B ne peuvent pas, sans autorisation particulière à cet effet, avoir plus d'une succursale et toutes leurs succursales doivent être situées au Canada; leur actif national ne peut être supérieur de plus de 20 fois à la valeur de leur capital si les actions avec droit de vote détenues par une seule personne, ou par l'ensemble des non-résidents, totalisent plus de 10 pour 100 de l'ensemble des actions avec droit de vote émises; par ailleurs, les banques de l'annexe B, propriété de non-canadiens, ne peuvent posséder conjointement plus de 16 pour 100 du montant global de l'actif national de l'ensemble des banques du Canada.

Le 31 octobre 1984, soit à la fin de la dernière année financière des banques canadiennes précédant la cessation des activités de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque, il y avait 13 banques de l'annexe A. Ces banques sont énumérées dans le tableau 3.1, qui contient également des renseignements sur leur capital social autorisé, l'emplacement de leur siège social et leur actif total.

Entre le moment de l'entrée en vigueur de la *Loi sur les banques* de 1980 et la fin de l'année financière se terminant le 31 octobre 1984, 59

Tableau 3-1

Banques de l'annexe A

<i>Dénomination de la banque</i>	<i>Catégorie d'actions</i>	<i>Capital autorisé (en dollars)</i>	<i>Siège social de la banque</i>
Banque de l'Alberta	Ordinaires	50 000 000	Edmonton
Banque de la Colombie-Britannique	Privilégiées	75 000 000	Vancouver
	Ordinaires	250 000 000	
Banque de Montréal	Catégorie A Privilégiées	1 000 000 000	Montréal
	Catégorie B Privilégiées	250 000 000	
	Ordinaires	200 000 000	
La Banque de Nouvelle-Écosse	Privilégiées	1 000 000 000	Halifax
	Ordinaires	1 500 000 000	
Banque commerciale du Canada	Catégorie A Privilégiées	100 000 000	Edmonton
	Catégorie B Privilégiées	1 000 000 000	
	Ordinaires	100 000 000	
Banque de Commerce canadienne impériale	Catégorie A Privilégiées	750 000 000	Toronto
	Catégorie B Privilégiées	750 000 000	
	Ordinaires	3 000 000 000	
Banque continentale du Canada	4½% Privil.	3 500 000	Toronto
	5¾% Privil.	11 500 000	
	Catégorie A Privilégiées	150 000 000	
	Ordinaires	100 000 000	
La Banque mercantile du Canada	Catégorie A Privilégiées	100 000 000	Montréal
	Catégorie B Privilégiées	100 000 000	
	Ordinaires	100 000 000	
Banque nationale du Canada	Privil. de 1 ^{er} rang	300 000 000	Montréal
	Catégorie A Convertibles Privilégiées	49 600 000	

Tableau 3-1 (suite)**Banques de l'annexe A**

<i>Dénomination de la banque</i>	<i>Catégorie d'actions</i>	<i>Capital autorisé (en dollars)</i>	<i>Siège social de la banque</i>
	Catégorie B		
	Privilégiées	300 000 000	
	Ordinaires	100 000 000	
Norbanque	Privilégiées	35 000 000	Winnipeg
	Ordinaires	100 000 000	
La Banque royale du Canada	Privil. de 1 ^{er} rang	1 250 000 000	Montréal
	Privil. de second rang	1 250 000 000	
	Ordinaires	3 000 000 000	
La Banque Toronto-Dominion	Catégorie A		
	Privil. de 1 ^{er} rang	625 000 000	Toronto
	Catégorie B		
	Privil. de 1 ^{er} rang	625 000 000	
	Ordinaires	2 000 000 000	
La Banque Western and Pacific du Canada	Ordinaires	21 000 000	Vancouver

banques de l'annexe B ont été créées. Une seule de ces banques de l'annexe B était une banque nationale. En 1985, elle a fusionné avec une autre banque de l'annexe B.

2. Organisation interne et obligations statutaires

a. Administrateurs et dirigeants

La *Loi sur les banques*, en plus de constituer les fondements juridiques de la création de banques au Canada, contient des dispositions au sujet du fonctionnement de ces banques. Ces dispositions confèrent certains pouvoirs et imposent certaines obligations aux personnes qui participent à la gestion bancaire. Conformément à la *Loi sur les banques*, les administrateurs doivent gérer les affaires tant commerciales qu'internes de la banque. La *Loi sur les banques* ne

précise pas un nombre minimum ou maximum d'administrateurs. Elle ne stipule pas non plus que des groupements ou des catégories d'intérêt doivent être représentés au conseil d'administration.

Les administrateurs doivent choisir parmi eux un chef de la direction et, pourvu que les règlements le permettent, peuvent établir des comités du conseil et déléguer à ces comités certains de leurs pouvoirs. Les administrateurs ont la responsabilité de nommer des dirigeants qui doivent exercer les fonctions de premier directeur général et de chef comptable et d'autres dirigeants pour gérer les affaires de la banque. On peut dire, d'une façon générale, que la raison d'être du conseil d'administration est de doter la banque d'une bonne gestion et d'en assurer la continuité, de représenter la banque en public et d'agir comme dernier recours en matière politique de la banque. C'est le conseil d'administration qui assure le fonctionnement de la banque au jour le jour. Dans certaines banques, il est jugé préférable de confier les principales tâches administratives à un comité exécutif qui est en mesure de se réunir plus fréquemment que l'ensemble du conseil.

En plus d'un comité exécutif, le conseil peut former d'autres comités et il est tenu, en vertu de la Loi, de constituer un comité de vérification. (Les fonctions de ce comité sont décrites plus loin.) On a déjà également fait appel à des comités régionaux pour contrôler et orienter l'activité bancaire à l'échelle régionale. La plupart des banques possèdent déjà leurs comités de prêt régionaux. Les comités de prêt régionaux ont normalement pour mandat d'examiner tous les prêts qui dépassent les limites de prêt établies pour la direction, la politique de prêt de la banque, la composition des prêts, les prêts exceptionnels, les prêts en souffrance et toute autre question connexe ayant trait au crédit. Les procès-verbaux de toutes les réunions de ces centres régionaux sont communiqués aux autres membres de la direction. Dans certaines banques, les pleins pouvoirs du conseil d'administration en matière d'approbation de prêt sont délégués aux comités de prêt régionaux. Dans d'autres banques, notamment la Banque commerciale du Canada, le comité de prêt est assujéti à une certaine limite de prêt, au-delà de laquelle l'approbation revient au conseil de direction. Ce comité de prêt peut également avoir pour fonction de confirmer l'approbation de prêts qui dépassent un montant donné, même si la valeur de ces prêts est en-deça de la limite de prêt établie pour la direction. Dans certaines banques, toutefois, très peu de pouvoirs sont délégués aux différents comités du conseil. Il est évident qu'il n'existe pas au Canada de structure type de répartition du pouvoir d'approbation de prêt entre la direction, le conseil ou ses comités de prêt régionaux. Il n'existe pas non plus, parmi les banques canadiennes, de procédés uniformes de

surveillance des tendances en matière de contrôle et de gestion du portefeuille de prêts de la banque, si ce n'est que, dans les grandes banques, tous les membres du conseil sont informés régulièrement au sujet des éléments clés du portefeuille de prêts.

Dans l'exercice de leurs pouvoirs ou de leurs fonctions, les administrateurs et les dirigeants sont tenus par la Loi de veiller aux meilleurs intérêts de l'institution bancaire. Conformément à l'article 54, ils doivent « agir *a*) avec intégrité et de bonne foi au mieux des intérêts de la banque; *b*) avec soin, diligence et compétence, comme le ferait en pareilles circonstances un bon père de famille ». Il est toutefois prévu dans la *Loi sur les banques* que, dans la mesure où un administrateur « s'appuie de bonne foi sur : *a*) des états financiers de la banque reflétant équitablement sa situation, d'après l'un de ces dirigeants ou d'après le rapport écrit du vérificateur; ou *b*) les rapports des personnes dont la profession permet d'accorder foi à leur déclaration, notamment les conseillers juridiques ou experts-comptables », on ne peut lui reprocher d'avoir manqué de soin, de diligence ou de compétence.

On attache une importance considérable à la transmission fiable et continue des renseignements aux administrateurs. Par exemple, dans un document déposé par la Banque de la Nouvelle-Écosse, il est précisé que les administrateurs de cette banque reçoivent régulièrement des renseignements sur les sujets suivants : la nature du portefeuille de prêts, des rapports sur tous les prêts non productifs et sur tous les prêts importants qui posent des problèmes, des données statistiques sur les pertes sur prêts par région, par industrie et par type d'activité commerciale, la nature du financement de la banque, les résultats comparatifs de la banque par rapport à ceux d'autres banques pour certaines périodes pertinentes et des rapports sur l'évolution de la situation économique nationale et de ses composantes.

b. Systèmes d'inspection interne

En raison même de leur nature, les banques sont exposées à des modifications soudaines qui peuvent fausser les états financiers : erreurs d'écriture et de groupement, incapacité de recouvrer la pleine valeur de l'ensemble des prêts, imputation au revenu d'intérêts et de frais avant leur perception, valorisation incorrecte de certains éléments de l'actif et du passif d'exploitation comme les devises étrangères. Les banques canadiennes ont mis au point des structures de contrôle qui leur permettent de tenir compte de ces risques. C'est le service de l'inspection interne qui évalue la fiabilité et le fonctionnement de ces systèmes de contrôle. La raison d'être de la division de l'inspection est de fournir

au conseil d'administration et à la haute direction de la banque une perspective indépendante du fonctionnement du service du crédit et de ses activités d'autorisation de crédit et de gestion de crédit. Par conséquent, le service de l'inspection interne comprend deux fonctions principales: celui de la vérification de la qualité des prêts et celui de la vérification des mécanismes de contrôle de la banque. Dans certaines grandes banques ces deux fonctions relèvent du même service et dans d'autres font l'objet de fonctions séparées.

Bien que, dans l'organigramme, l'inspecteur en chef d'une banque et le service d'inspection interne s'assimilent à la direction, ils disposent dans les faits d'une certaine mesure d'indépendance qui les situe entre le conseil d'administration et son comité de vérification, d'une part, et, d'autre part, la gestion hiérarchisée de la banque. Ce système, bien qu'il ne corresponde pas à une exigence de la *Loi sur les banques*, constitue néanmoins un des éléments caractéristiques de la structure des banques canadiennes.

Chaque banque a ses pratiques propres en matière de services d'inspection interne. Ainsi, dans le cas du service de vérification interne de la Banque de la Nouvelle-Écosse, le chef du service relève du président, mais il est régi par une directive selon laquelle toute question soumise à son attention qui n'est pas résolue de façon adéquate doit être référée au président du comité de vérification. Tout crédit égal ou supérieur à un million de dollars doit être soumis à un niveau supérieur. Dans le cas de la Banque canadienne impériale de commerce, l'inspecteur en chef porte les situations qui le préoccupent à l'attention de la division du crédit, mais il est également en liaison directe avec le chef de la direction et le comité de vérification. Ses fonctions lui enjoignent de faire rapport au comité de vérification et il est souvent invité à assister aux délibérations de ce dernier comité. D'après les renseignements fournis par les membres de la haute direction d'autres grandes banques, il semble que ces dernières accordent autant d'importance au poste d'inspecteur en chef et au rôle que joue ce dernier en vue d'assurer qu'une banque ne soit pas soudainement confrontée à des situations inattendues qui menacent sa stabilité financière. Comme le souligne M. Frazee, le président du conseil de la Banque royale, dans son témoignage, c'est à cause de l'existence du service de l'inspection interne qu'il peut dormir tranquille toutes les nuits.

c. Comité de vérification du conseil d'administration

À moins qu'ils n'en soient exemptés par ordonnance ministérielle, les administrateurs d'une banque sont tenus par la *Loi sur les banques*

de constituer un comité de vérification. Le comité de vérification se compose d'au moins trois membres qui ne sont ni dirigeants ni employés de la banque ou d'aucune de ses filiales. Les devoirs du comité de vérification sont énoncés à l'article 243(3) de la Loi :

« Le comité de vérification doit revoir l'état financier annuel ainsi que les états dont les règlements peuvent exiger la soumission aux actionnaires avant leur approbation par les administrateurs. ».

Bien que la constitution d'un comité de vérification soit obligatoire, le mode de fonctionnement du comité peut varier d'une banque à l'autre. Le rôle traditionnel du comité consiste à veiller à ce que la banque soit dotée de systèmes qui permettent de produire des données exactes et fiables et d'en assurer le bon fonctionnement. Dans son témoignage, le chef de la direction de la Banque de la Nouvelle-Écosse a déclaré que le comité de vérification de cette banque examinait le système de contrôle interne de la banque, ses provisions pour pertes, ainsi que la lettre qu'adressent habituellement les vérificateurs à la direction de la banque dans le cadre de leur vérification annuelle. Dans leur présentation au comité de vérification, les vérificateurs de la Banque de la Nouvelle-Écosse décrivent dans leurs grandes lignes le travail qu'ils ont effectué, les hypothèses qu'ils ont retenues, leurs opinions sur la pertinence des mesures de contrôle interne et les provisions pour pertes et émettent tout autre commentaire qu'ils jugent à propos.

Le comité de vérification de la Banque canadienne impériale de commerce joue également un rôle de premier plan dans les affaires de cette banque. Le comité se réunit fréquemment et fait porter son attention sur de nombreux détails, de sorte qu'il participe activement à l'examen de la situation financière de la banque. Au cours des dernières années, le comité de vérification s'est réuni au moins une fois par mois et a examiné les provisions pour pertes établies à l'égard de tous les dossiers importants. La vérification des dossiers est aussi faite par secteur industriel. Les réunions du comité doivent avoir lieu, au minimum, quatre fois par année.

À la Banque royale, le comité de vérification a comme rôle général de veiller, dans la mesure du possible, à ce que le processus de vérification bancaire, tant sur le plan de la vérification interne que de la vérification externe, corresponde aux critères que souhaiterait normalement voir appliquer un administrateur prudent. Le comité a pour mandat de rencontrer à l'occasion les vérificateurs internes et externes afin de discuter de la portée des inspections annuelles et périodiques des vérificateurs et de revoir les mesures de contrôle, les

procédures et les pratiques comptables de la banque. Le comité se penche également sur les états financiers vérifiés, les prospectus, les projets de la direction ayant trait au système d'information et les recommandations portant sur la nomination et la rémunération des vérificateurs.

En règle générale, le comité de vérification ne s'intéresse pas aux prêts particuliers. Aucune des banques qui ont comparu devant la Commission (y compris la Banque commerciale du Canada et la Norbanque) n'accorde de mandat à son comité de vérification pour examiner les provisions pour pertes touchant des prêts particuliers (sauf dans le cas de prêts d'une importance exceptionnelle) ou de décider si un prêt doit être désigné comme insatisfaisant ou considéré comme faisant partie d'une catégorie spéciale pour les fins du calcul du revenu. Il revient toutefois au comité de vérification d'évaluer la suffisance des provisions totales pour pertes.

Dans toutes les grandes banques canadiennes, l'activité du comité de vérification est liée de très près à celle des vérificateurs, qui participent directement au dépistage des problèmes possibles de la banque.

C. Vérificateurs externes

Depuis 1923, la *Loi sur les banques* exige que soient retenus les services de deux cabinets de comptables qui doivent agir comme vérificateurs de la banque dans l'intérêt des actionnaires. En vertu de l'art. 242, les vérificateurs ont comme devoir principal d'examiner les états financiers annuels préparés par la direction et de faire savoir aux actionnaires si les états en question (qui doivent comprendre l'état de l'actif et du passif, l'état des revenus, l'état des provisions pour éventualités et l'état des modifications dans l'avoir des actionnaires de la banque) traduisent fidèlement la situation financière de la banque à la clôture de l'exercice à l'étude. Dans les cas où l'examen des vérificateurs n'a pas été fait conformément aux principes comptables généralement reconnus ou lorsque la présentation des résultats ne concorde pas à celle de l'année précédente, les vérificateurs sont tenus d'inclure dans leur rapport tout commentaire qu'ils jugent indispensable. De plus, la *Loi sur les banques* renferme les dispositions suivantes :

« Les vérificateurs, individuellement ou conjointement, selon qu'ils le jugent à propos, ont le devoir de signaler par écrit au chef de la direction et au premier directeur général toutes opérations ou situations touchant les intérêts de la banque qui, à leur avis, ne sont pas satisfaisantes et exigent un redressement

et, notamment, ils doivent à l'occasion soumettre au président et au directeur général un rapport au sujet :

- a) des opérations de la banque, dont ils ont eu connaissance et qui, à leur avis, n'entrent pas dans le cadre des pouvoirs de la banque,
- b) des prêts non encore remboursés par un débiteur, dont le montant total excède un demi pour cent de l'ensemble du capital versé, et des surplus d'apports et des bénéfices non répartis de la banque et sur lesquels, à leur avis, la banque subira vraisemblablement une perte[...] »

Tout rapport à cet effet doit également être présenté au conseil d'administration et à l'inspecteur général.

Le contenu des états financiers annuels destinés aux actionnaires est défini dans la *Loi sur les banques*. Selon la *Loi sur les banques*, les états financiers d'une banque contiennent un état de l'actif et du passif, un état des revenus, un état des provisions pour éventualités et un état des modifications dans l'avoir des actionnaires. La présentation de chacun de ces états financiers doit être conforme à l'annexe pertinente de la *Loi sur les banques*. Les principes de comptabilité devant s'appliquer aux banques en vertu de la *Loi sur les banques* et des règlements promulgués par le Bureau de l'inspecteur général des banques diffèrent des principes comptables généralement reconnus dont les utilisateurs d'états financiers peuvent avoir une certaine connaissance de base. Au Canada, les principes comptables généralement reconnus sont élaborés et régulièrement modifiés par l'Institut canadien des comptables agréés. Certaines dispositions de la *Loi sur les banques* modifient l'application des principes comptables généralement reconnus dans la vérification bancaire. D'autres dispositions de la *Loi sur les banques* créent de nouvelles règles comptables.

C'est dans l'état des provisions pour éventualités que l'on trouve les différences les plus notables qui distinguent les principes de comptabilité bancaire des principes comptables généralement reconnus. Le compte des provisions pour éventualités fait partie de la section « Capital et réserves » du bilan d'une banque. Une fois établies les pertes réelles sur prêts d'une banque pour l'année, on détermine les frais de pertes sur prêts dans l'état des revenus en calculant le ratio des pertes sur prêts des cinq années les plus récentes, y compris l'année courante et en l'appliquant aux prêts à la fin de l'année courante. Les pertes réelles sur prêts pour l'année, diminuées du montant imputé aux revenus, sont portées au compte des provisions pour éventualités. Ces procédures ont pour effet d'aplanir les frais de pertes sur prêts imputés chaque année au revenu. Le compte des provisions pour éventualités contient également des inscriptions de transfert au crédit ou au débit du compte des bénéfices non répartis.

Le rapport type de vérification d'une banque prend la forme suivante :

« Rapport des vérificateurs »
Aux actionnaires de la Banque royale du Canada

« Nous avons vérifié le bilan consolidé de l'actif et du passif de la Banque royale du Canada au 31 octobre 1985, ainsi que l'état consolidé des revenus et dépenses, l'état consolidé des réserves pour éventualités et l'état consolidé de l'avoir des actionnaires de l'exercice terminé à cette date. Notre vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et a comporté, par conséquent, des sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances.

À notre avis, ces états financiers consolidés présentent fidèlement la situation financière de la banque au 31 octobre 1985, ainsi que les résultats de son exploitation pour l'exercice terminé à cette date, selon les principes comptables stipulés dans la *Loi sur les banques*, appliqués de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent.

Touche Ross & Cie
Price Waterhouse
Comptables agréés

Montréal, le 2 décembre 1985 »

L'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) est l'organisme professionnel à qui il incombe principalement d'établir les normes de pratique professionnelle en matière de comptabilité et de vérification au Canada. Dans le manuel publié par l'ICCA comme document de référence pour ses membres, le libellé suivant est proposé pour le paragraphe d'énoncé d'opinion sur les états financiers :

« RAPPORT DU VÉRIFICATEUR »

.....

« À mon avis, ces états financiers présentent fidèlement la situation financière de la compagnie au _____, 19__ ainsi que les résultats de son exploitation et l'évolution de sa situation financière pour l'exercice terminé à cette date selon les principes comptables généralement reconnus, appliqués de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent.

Ville
Date

(signature) _____
COMPTABLE AGRÉÉ »

En vertu de la *Loi sur les banques*, art. 242(1) et (2) le Ministre peut exiger que les vérificateurs lui soumettent un rapport indiquant si les méthodes de contrôle de la banque sont adéquates et le Ministre peut étendre la portée d'une vérification ou ordonner tout autre examen ou

examen spécial, aux frais de la banque. Bien que ce pouvoir d'examen n'ait jamais été exercé, son existence établit une distinction entre les dispositions de la *Loi sur les banques* en matière de vérification et celles d'autres lois portant sur la vérification des sociétés et elle assure que l'industrie bancaire se porte bien et ne cause aucun préjudice à l'intérêt public.

Le travail des vérificateurs bancaires revêt une importance particulière pour le Bureau de l'inspecteur général des banques, le principal organisme gouvernemental de surveillance des banques. Les rapports entre le BIGB et les vérificateurs prennent trois formes : (i) le BIGB peut communiquer avec les vérificateurs d'une banque pour obtenir des précisions sur des questions qui sont portées à son attention et qui le préoccupent (*Loi sur les banques*, art. 246(5)); (ii) le BIGB rencontre les vérificateurs à l'occasion des inspections annuelles de chacune des banques pour discuter des politiques comptables de la banque et de ses procédures et (iii) le BIGB s'appuie sur les états financiers certifiés par les vérificateurs.

Dans sa forme actuelle, la *Loi sur les banques* demeure imprécise pour ce qui est du droit de l'inspecteur général de consulter les vérificateurs et d'obtenir des informations de leur part, ou au sujet du droit des vérificateurs de communiquer leurs préoccupations et leurs avis à l'inspecteur général sans violer leurs obligations légales ou professionnelles. Par contre, le BIGB s'en remet aux vérificateurs pour la plus grande partie du travail d'inspection qui concerne l'évaluation du crédit, c'est-à-dire l'évaluation du portefeuille de prêt d'une banque. L'inspecteur général laisse aux vérificateurs le soin de déterminer si les dispositions particulières touchant les prêts sont adéquates, si le taux de capitalisation est justifié et si les écritures de régularisation et la comptabilisation des revenus d'honoraires et d'intérêts sont appropriées. De plus, bien que le BIGB passe en revue les lignes de conduite établies par les banques et énonce, à l'occasion, des directives, il revient aux vérificateurs de contrôler l'application des lignes de conduite établies et de s'assurer que les systèmes de contrôle interne des banques fonctionnent et sont efficaces.

Par contre, les vérificateurs n'expriment pas d'opinions qui portent précisément sur ces questions. Comme l'explique l'article 5000.01 du manuel de l'ICCA : « L'opinion du vérificateur ne constitue ni une garantie quant à la viabilité future de l'entreprise ni un témoignage quant à l'efficacité ou l'efficacités dont ont fait preuve les dirigeants dans la gestion de l'entreprise, y compris dans le domaine du contrôle interne ». Les vérificateurs déclarent que leurs fonctions consistent à

s'assurer, d'une façon raisonnable, que les états financiers pris dans leur ensemble ne sont pas matériellement inexacts. De plus, le vérificateur conçoit normalement ses procédés de vérification en présumant que la direction est de bonne foi, tout en faisant appel à son jugement professionnel fondé sur l'examen des résultats de la vérification et en s'appuyant sur une aide extérieure, au besoin.

En pratique, on laisse aux agents d'inspection interne de la banque le soin de déterminer si les procédures de la banque ont été respectées. Les vérificateurs participent à la planification des activités du service d'inspection interne et évaluent la capacité et la compétence de ce service, de manière à pouvoir porter un jugement sur les résultats de l'inspection interne. C'est par ce cheminement que les vérificateurs répondent de la fiabilité du service d'inspection. Dans le cas de la Norbanque, les vérificateurs ne se sont absolument pas fondés au départ sur les constatations du service d'inspection interne et n'ont jamais établi le climat de confiance et de collaboration que l'on observe dans les grandes banques.

En matière de crédit, les vérificateurs ont reconnu qu'ils ne sont pas des banquiers. C'est à la direction de la banque qu'on laisse en tout premier lieu le soin de déterminer les provisions pour éventualités, ainsi que le taux de capitalisation et le mode de régularisation des revenus d'intérêt qui conviennent. Le rôle des vérificateurs consiste alors à évaluer le bien-fondé des décisions de la direction en la matière. Par conséquent, les vérificateurs ne passent pas en revue tous les prêts de la banque et ils n'examinent pas nécessairement non plus tous les dossiers de prêts. Pour ce qui est des prêts faisant l'objet d'une vérification, il se peut que l'évaluation se limite à un examen des documents présentés au conseil ou des rapports de prêts sommaires préparés par la direction de la banque. Bien entendu, les vérificateurs exercent leur jugement de façon indépendante. Voici, par exemple, ce qu'a déclaré à ce sujet un vérificateur bancaire d'expérience :

« Lorsque le vérificateur passe en revue certains prêts douteux sur lesquels la direction a déjà porté un jugement, il doit, à mon avis, être disposé, en regard de son propre jugement et de sa perspective d'ensemble des pratiques de l'organisation en question sur les provisions pour pertes sur prêts, à être en désaccord avec le jugement de la direction et à considérer la nécessité de formuler une réserve au sujet des comptes faisant l'objet du rapport, si l'augmentation des provisions qu'il estime nécessaire et importante n'est pas reconnue. »

Il est évident que l'inspecteur général, en s'acquittant des obligations que lui prescrit la *Loi sur les banques* d'examiner et de s'enquérir sur les affaires internes et les activités de chaque banque, fait largement confiance aux vérificateurs externes de la banque, pour ce qui

est des renseignements d'ordre financier ayant trait à l'exploitation de la banque et, notamment, à l'état du portefeuille de prêts. À leur tour, les vérificateurs externes se fient à la direction de la banque qui, en tout premier lieu, dresse et présente les états financiers pour l'exercice à l'étude. Les vérificateurs externes se fient également, à divers degrés, selon leur bon jugement, sur le système de vérification ou d'inspection interne adopté par la banque. À leur tour, les responsables du système d'inspection interne s'appuient, à très peu d'exceptions près, sur la direction, pour ce qui est de l'évaluation des provisions pour pertes sur prêts, de l'évaluation des prêts et des questions connexes. On peut donc affirmer que le système d'inspection est fondé sur les renseignements présentés par la direction de la banque qui, d'inspection en vérification, sont finalement portés à l'attention de l'inspecteur général dans le cadre de ses fonctions de surveillance.

Lorsque certaines pratiques des banques préoccupent les vérificateurs, ils sont censés en faire part à l'inspecteur général. Cela se produit au moment de l'inspection annuelle de chaque banque. De plus, l'inspecteur général peut prendre connaissance du mémoire des vérificateurs au comité de vérification (dans les cas où un tel comité existe). L'examen des procès-verbaux des réunions du conseil et des réunions du comité de vérification font normalement partie des tâches d'inspection de l'inspecteur général. L'inspecteur général n'a pas l'habitude de rencontrer le comité de vérification du conseil d'administration.

Au cours de la Commission on a demandé à divers intervenants de se prononcer sur la pertinence du système de double vérification que prévoit la *Loi sur les banques*. Bien que chaque cabinet de comptables assume une entière responsabilité de la vérification, la charge de travail est partagée entre les deux. Les vérificateurs sont d'avis que le système de double vérification permet de résoudre les situations de conflits d'intérêt : lorsque l'emprunteur de la banque est le client d'un vérificateur, l'autre vérificateur est en mesure d'examiner le dossier de prêt en question. Ils sont également d'avis que ce système favorise l'autonomie des vérificateurs, parce que chaque vérificateur, lorsqu'il scrute les états financiers préparés par la direction, se prononce de façon indépendante. De plus en plus, les banques adoptent la pratique de retenir les services d'un vérificateur principal de façon continue et de changer le second vérificateur tous les deux ans. Cette pratique est conforme à la *Loi sur les banques* et, selon les témoignages recueillis, elle a permis des gains d'efficacité appréciables tout en réduisant les dépenses et en occasionnant moins de perte de temps aux dirigeants. Elle donne cependant moins de force à l'argument selon lequel le système de double vérification garantit l'indépendance des vérificateurs.

D. L'inspecteur général des banques

1. Mission du Bureau de l'inspecteur général des banques (BIGB)

Les principales responsabilités du BIGB sont énoncées dans l'article 246 de la *Loi sur les banques*. Dans le cadre de l'application de la Loi, l'inspecteur général relève directement du ministre des Finances. La Loi l'oblige à faire enquête sur les affaires de chaque banque au moins une fois par année afin de s'assurer de l'observation des dispositions de la Loi relativement à la protection des intérêts des déposants, des créanciers et des actionnaires, ainsi que des autres dispositions de la Loi et de s'assurer de sa saine situation financière. L'inspecteur général des banques présente son rapport au Ministre après chaque examen annuel.

2. Organisation et composition du Bureau de l'inspecteur général des banques

L'inspecteur général est un fonctionnaire du ministère des Finances nommé par le gouverneur en conseil sur recommandation du Ministre qui l'estime « qualifié en raison de sa formation et de son expérience » pour occuper ce poste. Jusqu'à une certaine époque, l'inspecteur général était un fonctionnaire de carrière ayant acquis de l'expérience au ministère de l'Industrie et du Commerce et au ministère des Finances et ayant également été détaché auprès de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier.

Les membres du personnel du BIGB font partie de la Fonction publique du Canada et, à ce titre, ils sont assujettis, sur le plan de l'emploi et de la rémunération, aux règlements qui s'appliquent à la fonction publique en général. Cependant, le coût de fonctionnement du BIGB est supporté par les banques auxquelles la *Loi sur les banques* confère une charte par le truchement d'un prélèvement annuel fondé sur l'actif moyen total de chaque banque. Au 31 mars 1984, soit la date de clôture de la dernière année financière du BIGB avant l'entrée en vigueur des mesures de soutien à la Banque commerciale du Canada, les effectifs réels du Bureau totalisaient 29 personnes, y compris 14 personnes occupant des postes d'inspecteurs, d'analystes ou exerçant des fonctions équivalentes. Ces fonctionnaires étaient alors chargés de la surveillance de quelque 70 banques. Le tableau 3-2 contient des renseignements sur la taille du BIGB pour la période allant du 31 mars 1977 au 31 mars 1986.

Tableau 3-2

Effectifs du Bureau de l'inspecteur général
des banques 1977 - 1986

<i>Au 31 mars</i>	<i>Effectifs réels</i>	<i>Analyste/inspecteur/ équivalent</i>
1977	7	n.a.
1978	13	6
1979	16	8
1980	18	8
1981	20	11
1982	19	9
1983	28	12
1984	29	14
1985	35	17
1986	48	21

Pour un demi-siècle environ, de 1925 au milieu des années 1970, il n'y a jamais eu plus que onze banques qui étaient autorisées à exercer des activités au Canada. Certaines des nouvelles banques de l'annexe A, y compris la Banque commerciale du Canada (BCC) et la Norbanque, ont commencé à fonctionner au milieu des années 1970. Peu après la révision de la *Loi sur les banques* en 1980, 60 banques de l'annexe B sont venues s'ajouter au système bancaire. Comme l'indique le tableau 3-2, ce changement n'a pas donné lieu à une augmentation importante des effectifs d'inspection du BIGB. Seulement six inspecteurs ont été ajoutés entre 1981 et 1985.

La question de la taille des effectifs a une certaine importance en regard des questions qui concernent la présente enquête, étant donné que, par le passé, l'inspecteur général s'est vu refuser par le gouvernement des demandes de personnel qu'il formulait à mesure qu'augmentaient les responsabilités du BIGB. Par exemple, le 11 mai 1982, à l'occasion de sa comparution devant le Comité permanent de la Chambre des communes sur les finances, le commerce et les questions économiques, l'inspecteur général a déclaré :

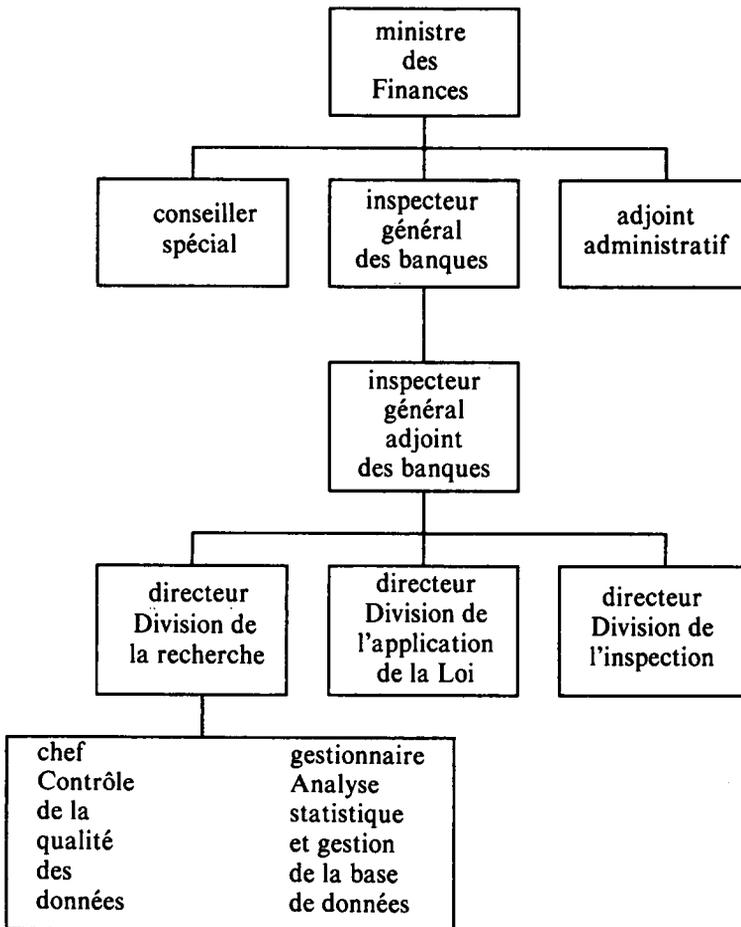
« Nous disposons d'un nombre beaucoup trop restreint d'employés, étant donné les responsabilités dont on nous a chargées, suite à l'adoption de la *Loi de 1980 remaniant la législation bancaire*, sans oublier que la nouvelle loi nous oblige de plus en plus à nous conformer aux nouvelles dispositions, que le nombre de nouvelles banques à charte a augmenté, que le système est plus complexe et ne cesse de s'accroître et qu'il est donc difficile de tout surveiller ».

De plus, l'inspecteur général a exprimé le vœu que le personnel actuel soit suffisant « pour veiller adéquatement au bon état de santé des banques et du système », bien qu'il soit extrêmement difficile d'y arriver.

Le BIGB se compose de trois divisions qui correspondent à ses principales fonctions : la recherche, l'application de la Loi et l'inspection.

Tableau 3-3

**Organigramme du Bureau de l'inspecteur général des banques —
1^{er} avril 1985**



a. *Division de la recherche*

Les activités de la Division de la recherche répondent à cinq grandes fonctions : la recherche et l'analyse en général, l'élaboration de la politique en matière de sûreté, l'élaboration de politiques en matière de fiscalité et de comptabilité, l'analyse statistique et la gestion de bases de données et la détection avancée de banques en difficulté. La Division de la recherche analyse les rapports qui sont exigés des banques et elle est également chargée du fonctionnement d'un « système de détection avancée » qui sert à identifier les banques où se dessinent certains problèmes et qui pour cette raison exigent une attention particulière, et à déceler dans le secteur toute tendance non souhaitable.

b. *Division de l'application de la loi*

Comme son appellation l'indique, cette division assure le respect de la loi. Plus particulièrement, la Division de l'application de la loi doit veiller à ce que les banques et les autres intervenants de l'industrie se conforment à la législation bancaire et à la réglementation connexe en mettant au point des normes, des lignes de conduite et des méthodes appropriées et en veillant à leur application. La Division recommande que des directives soient données aux banques, veille à leur application et entreprend, s'il y a lieu, des procédures judiciaires en cas de non-conformité. La Division entretient des rapports avec la haute direction des banques, des conseillers juridiques, des cabinets de comptables, des fonctionnaires de ministères des gouvernements fédéral et provinciaux et des interlocuteurs du secteur privé de manière à se tenir au courant de tout événement en milieu bancaire qui pourrait affecté les banques, individuellement ou collectivement.

c. *Division de l'inspection*

Cette division planifie, organise et dirige un programme d'examen continu de la situation financière et des résultats d'exploitation de toutes les banques de l'annexe A et de l'annexe B créées en vertu de la *Loi sur les banques*. C'est à partir des résultats d'inspection que l'inspecteur général prépare son rapport annuel au ministre des Finances portant sur la situation financière de chaque banque.

Pour faire son travail, la Division de l'inspection doit mettre au point des normes, des lignes de conduite et des pratiques en matière d'inspection des banques. La Division peut recommander, le cas échéant, l'imposition de restrictions aux activités d'une banque ou d'un

certain nombre de banques s'il ressort des inspections qu'une telle initiative est nécessaire dans l'intérêt des déposants ou des actionnaires.

3. Modes de réglementation

Quatre modes de réglementation s'appliquent à l'industrie bancaire : les restrictions légales, la réglementation, y compris les instructions ministérielles, et les lignes de conduite émanant du Bureau de l'inspecteur général.

La *Loi sur les banques* impose elle-même des restrictions légales concernant la nature des activités commerciales auxquelles peut se livrer une banque. Cependant, bien que la Loi prescrive que les administrateurs d'une banque doivent agir avec soin, diligence et compétence, elle n'impose aucune règle à l'administration des affaires (c'est-à-dire au sujet des normes de prudence ou d'imprudence en matière de décisions d'affaires). En vertu de l'art. 175 de la *Loi sur les banques*, les banques doivent maintenir des niveaux adéquats de fonds et de liquidités et le ministre des Finances peut donner des instructions écrites en rapport à ces questions. Bien entendu, l'efficacité de ce genre d'instructions dépend de la disponibilité des fonds nécessaires pour s'y conformer; cela correspond, d'autre part, aux disponibilités du marché ou, dans le cas des banques de l'annexe B, à la solidité de la maison mère.

La réglementation comporte différents volets, dont les suivants: les services de traitement de données touchant les secteurs bancaires, la révélation des frais d'emprunt, les sociétés financières, les garanties, les rapports sur les transactions d'initiés, les exigences s'appliquant aux prospectus et les sociétés à capital de risque. Le seul règlement qui concerne la solvabilité et les liquidités est le Règlement relatif aux réserves, promulgué par décret du conseil en vertu de l'art. 208 de la *Loi sur les banques*. Ce Règlement prescrit l'importance des réserves primaires et des réserves secondaires que toute banque doit maintenir et leur mode de calcul. Selon la définition du règlement, les réserves primaires sont constituées de dépôts en espèces sans intérêt faits auprès de la Banque du Canada, et les réserves secondaires, détenues par la banque elle-même, sont constituées, *entre autres*, de bons du Trésor et de prêts au jour le jour accordés à des courtiers en placements.

Le BIGB énonce deux catégories de lignes de conduite : des règles portant sur la préparation des rapports statistiques destinés à son intention et des règles ayant trait à la normalisation de certaines procédures bancaires. La plupart des lignes de conduite s'appliquent de façon uniforme à toutes les banques. Bien qu'elles n'aient pas force de

loi, par le passé, et dans un but de collaboration, les banques s'y sont conformées volontairement, collaborant ainsi à l'activité du Bureau de l'inspecteur général des banques. Quelques-une de ces lignes de conduite sont décrites ci-après.

Capital et levier financier

La suffisance du capital et l'effet de levier financier, deux expressions qui décrivent le rapport entre le capital d'une banque et ses éléments d'actif, font l'objet de directives de la part du BIGB, pour ce qui est des banques de l'annexe A. Ces lignes directrices, qui contiennent une définition du capital à des fins de réglementation, sont relativement récentes : elles ont été communiquées la première fois le 3 mars 1983, modifiées le 19 décembre 1984, révisées le 15 février 1985 et précisées à nouveau dans une lettre datant du 21 juin 1985. Le coefficient du levier financier maximum, selon le Bureau de l'inspecteur général des banques, se situe entre 20 et 25. Cela signifie que le passif d'une banque peut être de 20 à 25 fois supérieur à son capital. Des directives en matière de suffisance du capital sont communiquées à chaque banque dans le cadre des discussions qui ont lieu au moment de l'inspection annuelle.

Limites de prudence en matière de prêt

Il existe également des lignes directrices sur les limites de prudence en matière de prêt. La limite de prêt en regard d'un seul emprunteur ou d'un groupe d'emprunteurs ayant des rapports entre eux est définie en fonction du capital de la banque. En 1983, dans le cas des banques de l'annexe A, une limite de 50 pour 100 du capital s'appliquait aux prêts uniques ou conjoints. Quant aux banques de l'annexe B, elles étaient autorisées à prêter jusqu'à 100 pour 100 de leur capital au même emprunteur afin qu'elles puissent atteindre plus rapidement le seuil de rentabilité. Selon des directives plus récentes, la limite varie en fonction de la situation particulière de la banque. Par exemple, dans le cas de la Norbanque, la limite était fixée à 25 pour 100 et pouvait être portée à 50 pour 100 dans certains cas particuliers.

De plus, l'inspecteur général émet des directives ou formule des suggestions à l'intention des banques à titre individuel, habituellement après l'inspection annuelle. Par exemple, l'inspecteur général a demandé à la Norbanque en 1984-1985 de limiter l'expansion de son portefeuille de prêts. La banque n'a pas tenu compte, ou plus précisément, a défié cette directive ou suggestion. L'inspecteur général a alors simplement proposé la tenue d'une réunion avec les dirigeants de la banque.

Prêts inexécutés

Une directive porte sur la divulgation des prêts inexécutés. Selon l'art. 58(2) de la *Loi sur les banques*, un rapport sur les prêts en souffrance doit être présenté au Ministre. Un prêt est en souffrance lorsque l'emprunteur n'en a pas payé les intérêts à la banque en ayant recours à ses propres fonds, pour des périodes stipulées dans la Loi. Par le passé, l'inspecteur général a demandé, mais sans succès, que la Loi soit renforcée en regard de cette définition.

Le BIGB a constaté l'utilité d'autres données statistiques sur les prêts comme indice de l'état de santé d'une banque. Ainsi, depuis 1982, les banques sont obligées de faire rapport trimestriellement sur les prêts non productifs (en plus de présenter un rapport sur les prêts en souffrance, comme le prévoit la Loi). Par le passé, les banques avaient le loisir de définir elles-mêmes ce qui constituait un prêt non productif, de sorte que les rapports que présentaient les banques à ce sujet pouvaient correspondre à diverses définitions et appellations. Par conséquent, on ne savait pas au juste dans quelle mesure les chiffres fournis par les banques étaient comparables. Dans un énoncé sur les prêts inexécutés communiqué aux banques en juin 1984, le BIGB introduisait une définition normalisée de ce genre de prêts et déterminait la façon de comptabiliser le revenu lié à de tels prêts. Toutes les banques étaient tenues de respecter la ligne directrice énoncée dans le document pour l'année financière 1985. La directive en question définit ce que constitue l'inexécution d'un prêt, tout en laissant à la banque le soin de déterminer quels sont les prêts particuliers qui tombent dans cette catégorie. Plus de précisions sont fournies dans l'annexe F au sujet de cette directive.

Prêts à un État étranger

Nombre de banques ont consenti des prêts à des gouvernements étrangers. On appelle ce genre de prêts des prêts souverains. Aussi bien l'inspecteur général que les banques accordent aux prêts consentis à des États souverains un traitement assez distinct de celui qui est accordé aux prêts consentis à des emprunteurs canadiens. Des pratiques comptables distinctes s'appliquent à ces prêts pour les fins de la détermination des réserves et de leur comptabilisation dans les états financiers des banques. Dernièrement, le BIGB a offert des conseils aux banques au sujet des provisions pour pertes sur prêts à des États souverains (non pas au sujet de certains prêts en particulier, mais de cette catégorie de prêts en général) et à la comptabilisation des provisions qui s'y rattachent dans les états financiers des banques.

Aucune ligne directrice du genre ne s'applique dans le cas des prêts consentis à des débiteurs canadiens, étant donné que, de l'avis de l'inspecteur général, elle pourrait avoir tendance à se substituer à des décisions qui incombent au jugement de la haute direction des banques.

Les prêts à des États souverains n'ont jamais représenté une part importante de l'activité de la Banque commerciale canadienne. Une proportion importante des premiers prêts de la Norbanque ont été consentis à des pays étrangers, mais la proportion de ce type de prêts a diminué après 1979 et, dès 1985, les prêts à des États souverains ne représentaient que 37,5 millions de dollars du portefeuille de prêts de 1,2 milliard de dollars de la banque.

4. Le processus d'inspection des banques

L'inspection des banques se fait en deux étapes. Premièrement, les banques présentent leurs réponses à un questionnaire de pré-inspection. Ce questionnaire, dans le cas des banques canadiennes, est conçu en fonction de chaque banque et traite des prêts particuliers, de l'organisation de la banque, du passif hors bilan, des opérations sur le marché des changes et de tout autre objet de préoccupation pour les inspecteurs. Suite aux réponses au questionnaire et aux renseignements dont il dispose déjà, le BIGB rédige un rapport de pré-inspection. Ce document constitue pour les inspecteurs un guide dans l'étude des diverses préoccupations que le BIGB peut avoir au sujet d'une banque en particulier. À l'heure actuelle, les inspecteurs se préoccupent principalement de la suffisance du capital, de la qualité de l'actif, de la qualité de la gestion, du bénéfice et de la liquidité. Ce système de révision est parfois intégré au système CAMEL.

En 1982 et 1983, les données communiquées ont été analysées par le BIGB par des moyens semi-mécaniques ou manuels. L'analyse était axée sur l'inspection annuelle et a constitué la base des rapports de pré-inspection qui ont été préparés avant les examens des banques sur les lieux. Dans ses analyses, le BIGB a employé un grand nombre des ratios qui font partie du système de détection avancée et qui sous-tendent les conclusions et les jugements portés sur la condition de la banque examinée. Comme une bonne partie de l'analyse des données a été faite manuellement, il n'a pas été possible à ce moment de faire des comparaisons pour un aussi grand nombre de dates de rapport que ne le permet un système mécanisé. Un système de détection avancée, mécanisé et révisé, a remplacé les méthodes manuelles en 1984. Les ratios produits par ce système sont basés sur les mêmes données qui ont été présentées en 1982 — 1983 et qui ont servi à la réalisation de

l'analyse manuelle. La conversion de toutes les données analysées par le BIGB et l'informatisation du système de détection anticipée sont maintenant terminées.

L'analyse de pré-inspection étant achevée, deux ou trois inspecteurs (selon la taille et la nature de la banque) font une inspection sur les lieux au siège social de la banque. L'inspection, qui dure de un à quatre jours, comprend des discussions avec les cadres supérieurs de la banque, avec les chefs des diverses divisions et avec les vérificateurs externes. Les inspecteurs examinent aussi les procès-verbaux du conseil d'administration afin de vérifier si la gestion fournit aux administrateurs les renseignements dont ils ont besoin pour remplir leur tâche. Dans le cas des banques canadiennes, l'inspecteur général ou l'inspecteur général adjoint se joint habituellement aux inspecteurs avant l'achèvement de l'enquête sur les lieux.

On prépare alors un rapport de post-inspection et l'on adresse l'opinion pertinente au Ministre. Le rapport de post-inspection a été considéré par le BIGB comme un document interne auquel ne pouvaient avoir accès les vérificateurs, les cadres de la banque ou les administrateurs. Au moment de la présente Commission, le BIGB ré-examinait cette politique. Depuis les rapports d'inspection préparés en 1984, l'inspecteur général, suite à son inspection, accorde à chaque banque une cote graduée en chiffres.

Au cours de l'année, toutes les préoccupations que peuvent avoir les inspecteurs donnent lieu, au besoin, à des communications avec les diverses banques. Ces communications peuvent aussi toucher les renseignements obtenus par l'entremise d'un réseau officieux qui comprend les organismes étrangers de réglementation et les autres ministères, ou par l'examen des rapports périodiques envoyés par les banques au Bureau de l'inspecteur général des banques au cours de l'année.

Selon le BIGB, la principale caractéristique du système d'inspection est le fait qu'il fait entièrement confiance aux deux vérificateurs externes de chaque banque. L'efficacité et le respect des systèmes de contrôle interne de chaque banque sont laissés à l'évaluation des vérificateurs internes et externes. Le BIGB ne vérifie pas le système de contrôle interne des banques, l'application des politiques énoncées ni la valeur et la régularité du portefeuille de prêts (du moins jusqu'en 1985). Le BIGB recueille des données fragmentaires sur diverses pratiques qui ont cours dans les banques, mais n'a pas les ressources pour examiner les prêts qui composent le portefeuille en entier. Le jugement des vérificateurs sur l'exactitude des états financiers est fondamental dans le

processus d'inspection et l'on se fie aux notes des états financiers pour déterminer les politiques appliquées par la banque.

Suite à l'expérience de la BCC de mars 1985, le BIGB a décidé de retenir les services de banquiers à la retraite pour réaliser des inspections des prêts composant le portefeuille de prêts. En janvier 1986, le BIGB employait à contrat sept banquiers à la retraite et avait obtenu, d'une banque de l'annexe A, le détachement d'un banquier actif dont la fonction est de former les inspecteurs plutôt que de faire de l'inspection sur les lieux. Cette équipe a rendu visite à quelques-unes des banques et l'on s'attend à ce qu'elle voie toutes les banques. Il n'a pas encore été déterminé si toutes les banques doivent être visitées chaque année. Le BIGB a aussi l'intention d'entreprendre l'examen des documents de travail des vérificateurs.

5. La surveillance des banques au Canada : fiabilité et responsabilité

Le système canadien de surveillance des banques dépend de l'exécution distincte des tâches respectives des cadres et des administrateurs, des vérificateurs externes et du BIGB, ainsi que de l'interaction entre ces tâches. Cette interaction, et en particulier la mesure dans laquelle n'importe quelle partie peut raisonnablement s'être fiée à la conduite des autres pour appuyer ou sanctionner son propre jugement sur divers objets de préoccupation, en ce qui concerne le bon état des banques, ont été particulièrement controversés tout au cours de la présente Commission. L'importance d'instaurer des moyens acceptables pour assurer la responsabilité et le besoin d'adapter ces moyens à un système de surveillance efficient formeront l'axe central des recommandations du chapitre 6. Il nous suffit ici d'illustrer la divergence des opinions exprimées durant la Commission en citant les déclarations des avocats de plusieurs des participants sur ces questions fondamentales.

L'avocat du BIGB déclare dans son plaidoyer final :

« Lorsque nous évaluons à la fois le système et la conduite des personnes chargées de sa mise en oeuvre, il importe de situer tout ce problème dans le contexte dans lequel le système a été compris. Dans notre pays, depuis de nombreuses années, le public et le gouvernement du Canada supposaient que l'inspecteur général des banques pouvait et devait se fier aux états financiers vérifiés et aux données financières examinées par les vérificateurs et il était compris et entendu que l'inspecteur général n'avait pas les ressources ni le personnel suffisants pour réaliser une analyse indépendante afin de démontrer que cette confiance était justifiée. Ainsi donc, selon moi, il ne revenait pas à M. Kennett ou à d'autres membres du Bureau de juger rétrospectivement la structure fondamentale qui était mise en place pour eux ».

L'avocat des vérificateurs de la BCC a déclaré :

« Toutefois, nous pensons que le fait de considérer les vérificateurs comme le pivot ou la pierre angulaire du système ou de dire que la principale caractéristique du système de réglementation des banques au Canada est la confiance mise dans les deux vérificateurs externes, donne une importance trop grande au rôle des vérificateurs dans le système de réglementation (par opposition à leurs fonctions à titre de vérificateurs pour la banque et ses actionnaires) et n'accorde pas assez d'importance au rôle de l'inspecteur général des banques. C'est l'inspecteur général qui a le devoir permanent d'examiner la condition financière des banques, qui a le plein pouvoir d'examiner tous les dossiers et toutes les activités d'une banque à n'importe quel moment et de prendre des mesures pour appliquer au besoin les dispositions de la *Loi sur les banques* ».

L'avocat des vérificateurs de la Norbanque a déclaré:

« Nous affirmons que la responsabilité des vérificateurs se limite en vertu du droit et de la pratique à une opinion sur le fait de savoir si les états financiers de la Norbanque présentent fidèlement la situation financière et les résultats d'exploitation de la banque conformément aux principes comptables établis. À défaut de responsabilités supplémentaires précises prévues dans les dispositions de la *Loi sur les banques* ou convenues avec la direction, les vérificateurs ne devraient s'acquitter d'aucune autre responsabilité ou obligation ».

L'avocat de la BNE et de la BCCI a déclaré :

« Un des fondements de notre mémoire est le fait que ces faillites ont eu lieu en grande partie parce que les deux banques en question se sont éloignées des pratiques qui ont rendu le système bancaire canadien stable et fructueux au cours d'une période aussi longue, en acceptant des risques excessifs et le fait que le système d'administration employé par elles était défectueux. Nous soutenons aussi que l'expérience de ces banques et les systèmes de réglementation d'autres pays démontrent qu'il n'existe pas de formule magique pour minimiser le risque de faillite. Nous soutenons plutôt que la stabilité du système doit dépendre en grande partie de l'établissement d'une forme d'administration qui entraîne une gestion prudente, ainsi que d'un régime de réglementation conçu pour assurer que des mesures correctives rapides soient prises lorsqu'une telle gestion prudente n'existe pas. Nous soutenons aussi que les faits démontrent que l'effet bénéfique de la réglementation est limité car, en dernière instance, la sécurité du système doit dépendre des cadres et des administrateurs des banques ».

L'avocat des administrateurs de la BCC a déclaré :

« Parmi tous les groupes qui ont des responsabilités relatives à l'information financière de la banque (le conseil d'administration, les vérificateurs, les cadres et le Bureau de l'inspecteur général des banques), seul le conseil d'administration n'intervient pas directement dans la réalisation ou la vérification de l'évaluation, de la comptabilité et des autres processus qui donnent lieu à la préparation des états financiers. Le conseil d'administration doit se fier à ses cadres, à ses employés, à ses vérificateurs, à ses avocats, aux

responsables de la réglementation et aux autres spécialistes qui préparent et expliquent les rapports déposés au conseil d'administration. Lorsqu'ils décident d'approuver les états financiers, les administrateurs doivent remplir leur devoir qui consiste à agir raisonnablement, de bonne foi et dans les meilleurs intérêts de la banque, mais, pour ce faire, ils doivent et ont le droit de se fier aux renseignements et aux avis qui leur sont donnés par d'autres ».

Avant d'analyser les événements qui ont entouré la cessation des opérations de la BCC et de la Norbanque, il convient de décrire brièvement plusieurs autres organismes et établissements.

E. Le ministère des Finances

La *Loi sur les banques* accorde au ministre des Finances certains pouvoirs, notamment le pouvoir d'annuler la nomination de vérificateurs (art. 239(1)), d'exiger que les vérificateurs soumettent un rapport indiquant si les méthodes utilisées par la banque pour sauvegarder les intérêts de ses créanciers sont adéquates (art. 242(1)) ou d'étendre la portée de la vérification (art. 242(2)), de libérer la banque de l'obligation d'avoir un comité de vérification (art. 243(2)) et d'autoriser un examen ou une enquête lorsqu'il a des raisons de croire qu'une infraction à la *Loi sur les banques* a été commise (art. 246(4)). Le Ministre a aussi le droit de donner à une banque des instructions écrites au sujet de la suffisance du capital social et des liquidités (art. 175(1)). Le Ministre doit nommer un curateur pour surveiller les affaires internes et les activités de toute banque qui suspend le paiement, en billets de la Banque du Canada, de ses engagements arrivés à échéance (art. 278(1)) et peut faire une telle nomination si l'inspecteur général signale qu'à son avis, une banque ne sera pas en mesure d'honorer ses engagements à échéance (art. 278(2)). Tous ces pouvoirs sont exercés suite à des preuves de fait ou à un objet d'inquiétude raisonnable.

Le ministre des Finances, dans l'actuel gouvernement, a délégué ses responsabilités pour l'administration de la *Loi sur les banques* au ministre d'État aux Finances. Dans une lettre datée du 5 octobre 1984, le ministre des Finances a autorisé le ministre d'État aux Finances :

« Sous réserve des orientations et des directives que je peux vous donner de temps à autre pour exercer les pouvoirs, tâches et fonctions du ministre des Finances en vertu des lois appliquées sous ma direction par le Département des assurances et l'inspecteur général des banques ».

Toutes les parties entendues par la Commission ont supposé qu'il n'existe aucun obstacle juridique à une telle délégation. En pratique, la délégation a souvent entraîné l'action commune des deux ministres en vertu de la *Loi sur les banques*, tandis que « la responsabilité ultime reste entre les mains du ministre des Finances ».

Le sous-ministre des Finances est le chef administratif du ministère. Le BIGB est une direction du ministère des Finances et l'inspecteur général a le statut d'un sous-ministre et est responsable, selon la loi, auprès du ministre des Finances. En pratique, l'inspecteur général fait rapport au ministre d'État aux Finances.

Le ministre d'État aux Finances dépend beaucoup, pour les questions bancaires, de l'inspecteur général, qui communique fréquemment avec d'autres fonctionnaires du ministère des Finances, particulièrement à la Direction de la politique du secteur financier. En fait, l'inspecteur général dirige l'application quotidienne de la *Loi sur les banques* et l'attention du Ministre est habituellement limitée aux décisions sur les politiques. Pour prendre de telles décisions, le Ministre reçoit l'aide de l'inspecteur général, ainsi que de la Division des marchés de capitaux du ministère des Finances et de son personnel propre, bien que les membres de ces deux derniers groupes n'ont pas, du moins actuellement, d'expérience bancaire.

Les deux ministres ont témoigné que l'inspecteur général est censé avoir une certaine indépendance du ministère afin de l'isoler des points de vue purement politiques. Cette indépendance découle du fait que l'inspecteur général est nommé « à titre inamovible ». L'indépendance vise à améliorer la qualité et l'objectivité des conseils dont dépendent les ministres.

F. La Banque du Canada

La Banque du Canada réalise un certain nombre de tâches distinctes à titre de banque centrale du pays. L'une de ses tâches est de jouer le rôle d'agent financier du gouvernement du Canada. Dans ce rôle, elle donne des conseils sur la dette nationale et gère celle-ci. La Banque du Canada donne aussi des conseils sur les questions de change, gère les réserves internationales du pays et achète et vend des devises conformément à la politique de l'État en matière d'intervention sur le marché des changes.

Dans ses autres rôles, la Banque du Canada agit de son propre chef. La fonction essentielle de la Banque du Canada est la formulation et la mise en oeuvre de la politique monétaire. La Banque du Canada est aussi le banquier du système bancaire national et fait fonction de source de liquidités dans certaines conditions.

Il y a essentiellement deux types de situations qui exigent un soutien des liquidités de la part de la Banque du Canada. Le premier

type concerne les avances temporaires, généralement pour une échéance d'un jour, que la Banque du Canada est prête à offrir, dans certaines limites, aux banques à charte dont le solde des réserves est insuffisant à la suite de flux de paiements inattendus associés au processus quotidien de compensation et de règlement des chèques. En outre, les banques doivent maintenir des réserves à la Banque du Canada conformément à l'article 208 de la *Loi sur les banques* et les banques ont parfois besoin d'avances pour maintenir ces réserves au niveau prescrit. Les prêts de cette première catégorie sont parfois appelés avances ordinaires.

La deuxième situation concerne les demandes d'avances extraordinaires. Lorsqu'elle fait des avances extraordinaires, la Banque du Canada offre une aide spéciale à des banques à charte qui connaissent des problèmes de liquidité à cause de la perte de la confiance des déposants et sont incapables de répondre aux demandes de retrait à même leurs propres ressources (p. ex., en vendant des éléments d'actif liquides) ou à même des dépôts supplémentaires obtenus sur le marché au taux courant d'intérêt ou à peu près. La *Loi sur la Banque du Canada* (art. 18(1)h) permet à la Banque de consentir des prêts ou avances pour des périodes d'au plus six mois. De tels prêts ou avances peuvent être renouvelés. Des avances extraordinaires visent à empêcher la faillite d'un établissement particulier qui n'a pas suffisamment de liquidités, mais qui est encore solvable et à préserver la confiance dans les autres établissements de dépôt et dans le système financier.

La Banque du Canada doit, en vertu de l'article 25 de la *Loi sur la Banque du Canada* transmettre chaque semaine et chaque mois au ministre des Finances un état de l'actif et du passif sous une forme qui fait état des avances aux gouvernements provinciaux et aux « membres de l'Association canadienne des paiements » qui comprend toutes les banques. Ces renseignements sont publiés par le gouvernement du Canada dans la *Gazette du Canada*. De cette façon, les avances de liquidités aux membres de l'Association canadienne des paiements sont diffusées de façon globale. Conformément à l'article 232 de la *Loi sur les banques*, les renseignements sur chacune des banques qui figurent dans certains rapports exigés, y compris l'annexe J de la *Loi sur les banques* dans laquelle certaines avances de la Banque du Canada sont explicitées, sont publiées chaque mois dans la *Gazette du Canada*.

L'accumulation des données nécessaires pour évaluer la solidité financière et la solvabilité des banques à charte fait partie intégrante du processus de surveillance des banques. La Banque du Canada n'a pas les pouvoirs d'entreprendre la surveillance de sécurité des banques; elle n'a pas le pouvoir de demander de façon régulière aux banques des

renseignements sur des cas particuliers de prêt ou de dépôt. Par conséquent, la Banque du Canada n'a ni vérificateurs de banque, ni examinateurs de banque ni personnel ayant de l'expérience dans l'inspection ou la surveillance des banques à charte. Le système canadien de réglementation et de surveillance des banques, qui est fondé sur un réseau d'information de vérificateurs externes, sur des systèmes d'inspection internes et sur les gestionnaires des banques, fonctionne en collaboration avec l'inspecteur général des banques. Le contact de la Banque du Canada avec le système de surveillance se fait par l'entremise de l'inspecteur général des banques. Le système est conçu pour fonctionner de façon distincte de la Banque du Canada et la banque centrale doit se fier aux jugements qui en ressortent. Si, selon ces jugements, une banque est solvable, la Banque du Canada reste disposée à offrir le soutien des liquidités demandé, bien qu'elle attende naturellement de la banque emprunteuse qu'elle prenne des mesures, aussitôt que possible, pour réduire sa dépendance à l'égard des avances de la Banque du Canada. Ni la *Loi sur la Banque du Canada* ni la *Loi sur les banques* n'énoncent cette politique en des termes précis, mais la Banque du Canada et le Bureau de l'inspecteur général des banques ont adopté ensemble une pratique à l'égard de ces deux banques, selon laquelle l'inspecteur général détermine que la banque est insolvable et, en conséquence, la Banque du Canada cesse de faire des avances de liquidités.

Il faut noter que la Banque du Canada et le BIGB restent officieusement en communication constante et suivie. Les deux bureaux partagent certaines données statistiques. La Banque du Canada met à la disposition du BIGB tous les renseignements qualitatifs et statistiques qu'elle reçoit au sujet de chaque banque. En outre, la Banque du Canada traite un certain nombre de rapports statistiques demandés par le BIGB en vertu de la *Loi sur les banques*. Toutefois, la Banque du Canada ne traite ni ne reçoit de rapports faisant état de renseignements sur les comptes particuliers de prêt et de dépôt ou tout autre renseignement de sûreté concernant les opérations des banques à charte. L'inspecteur général mettra naturellement à la disposition de la Banque du Canada ses jugements sur la solvabilité, fondés sur les résultats des inspections menées par son Bureau ou au nom de celui-ci.

Récemment, la Banque du Canada a, à l'occasion, facilité l'arrangement de lignes de crédit spéciales entre les banques à charte canadiennes. De telles lignes de crédit donnent une indication de la confiance qui est accordée à une banque. En outre, il y a moins de publicité si une banque à charte obtient une ligne de crédit spéciale

auprès d'autres banques à charte plutôt que de recevoir des avances de la Banque du Canada.

Le rôle de la Banque du Canada en ce qui concerne la faillite, réelle ou appréhendée, d'une banque est examiné plus à fond au chapitre 6.

G. La Société d'assurance-dépôts du Canada

La Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) est une société créée en vertu de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* afin, entre autres choses, d'offrir de l'assurance-dépôts sur les dépôts assurés auprès des institutions membres. Dans l'ensemble, la SADC assure les dépôts jusqu'à concurrence de 60 000 dollars. Toutefois, parce que divers types de comptes ou de dépôts peuvent constituer des « dépôts » distincts pour les fins de l'assurance-dépôts, une personne peut avoir des dépôts assurés qui dépassent 60 000 dollars. La SADC a aussi pour but d'offrir du financement d'urgence en liquidités aux établissements de dépôt et d'aider à améliorer la réglementation de ces établissements. Il n'a pas été demandé à la SADC de fournir des services de ce genre à l'une ou l'autre des deux banques.

Le Président de la SADC est nommé par le gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre des Finances qui présente « une personne dont la compétence en matière de finances est bien établie ». Le conseil d'administration de la SADC comprend le gouverneur de la Banque du Canada, le sous-ministre des finances, le Surintendant des assurances et l'inspecteur général des banques ou des suppléants désignés, et le Président de la SADC. Des modifications récentes à la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada* prévoient jusqu'à quatre membres supplémentaires choisis à l'extérieur de la fonction publique.

Bien que la SADC soit, à toutes les fins, un agent de la Couronne du chef du Canada et ait la capacité d'emprunter du gouvernement du Canada pour répondre aux obligations courantes, sa source de financement ultime est les primes des institutions membres (presque tous les établissements de dépôts à constitution fédérale et de nombreux établissements de dépôts à constitution provinciale) et de leurs déposants respectifs. Ainsi, les dépôts faits auprès de ces établissements sont assurés par la SADC selon les limites prescrites. Les primes, qui représentaient anciennement 1/30 de un pour cent des dépôts assurés ont récemment été augmentées à 1/10 de un pour cent.

Le pouvoir rarement utilisé de la SADC d'accorder des prêts aux institutions membres afin de diminuer ou d'écartier une menace de perte pour la SADC figure à l'art. 11a) de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. Les avances peuvent être faites lorsqu'une institution a besoin de liquidités pour éviter la liquidation forcée de l'actif. Dans certains cas, les avances sont versées lorsqu'une institution a été fermée et que la SADC doit rembourser les dépôts assurés. Dans de tels cas, des fonds peuvent être avancés après la fermeture de l'institution afin de permettre le respect des engagements lorsqu'ils arrivent à échéance. On se sert de cette approche lorsque l'on pense qu'il en coûterait ainsi moins cher à la SADC que de mettre officiellement l'établissement en liquidation et de payer d'un coup les déposants assurés tout en acquittant les coûts de liquidation. Cette méthode peut parfois profiter tant aux déposants non assurés qu'aux déposants assurés.

Bien que la SADC soit responsable d'assurer les dépôts et d'indemniser les déposants pour la perte de leurs dépôts assurés dans les établissements membres qui ont fait faillite, elle n'a que des pouvoirs limités pour empêcher des faillites (particulièrement dans le cas des banques à charte) ou pour essayer d'éviter des problèmes futurs par des procédures d'inspection ou par la réglementation. La SADC a le droit de faire examiner les affaires de chaque banque à charte canadienne par l'inspecteur général des banques aux époques que la SADC peut exiger, mais au moins une fois par an. La SADC n'a aucun autre pouvoir de faire l'examen d'une banque.

La SADC a aussi le droit de prescrire des normes de bonnes pratiques commerciales et financières pour les institutions membres, et lorsqu'elle considère qu'une institution membre suit en matière commerciale ou financière de mauvaises pratiques, la SADC doit signaler le fait au président de l'institution membre ou au président de son conseil d'administration (*Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, art. 24). La Loi n'indique pas clairement comment de telles pratiques peuvent être découvertes par la SADC. Il n'existe pas non plus de procédures pour émettre et appliquer des directives correctrices. La SADC n'a aucun pouvoir de réglementation, du moins à l'égard des banques, jusqu'à ce qu'une banque devienne insolvable ou cesse d'accepter des dépôts, dans lequel cas son assurance peut être annulée (*Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, art. 27).

Pour les institutions provinciales qui sont membres de la Société, la situation est différente. Dans ces circonstances, la SADC peut choisir une personne pour inspecter les affaires de l'institution et peut mettre fin (ou, présument, menacer de le faire) à l'assurance-dépôts si elle

estime que l'institution a suivi des pratiques défectueuses en matière commerciale ou financière, a violé une des clauses de sa police d'assurance ou n'a pas corrigé des pratiques défectueuses en matière commerciale ou financière ou la violation d'une clause de la police d'assurance.

La SADC est concernée directement par les questions qui font l'objet de la présente enquête parce qu'elle a assuré un grand nombre des dépôts auprès de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque. Les fonds de la SADC représentaient un élément important du soutien apporté à la BCC en mars 1985 et, à titre d'assureur, la SADC a versé plusieurs centaines de millions de dollars aux déposants des deux établissements.

La SADC a aussi entrepris et plaidé avec succès les poursuites nécessaires pour obtenir les ordres de liquidation de la BCC et de la Norbanque en vertu de la *Loi sur les liquidations* auprès des cours du banc de la Reine de l'Alberta et du Manitoba, respectivement. La SADC a été nommée comme inspecteur des démarches de mise en liquidation pour la BCC. La SADC a été nommée comme mandataire du gouvernement du Canada pour les fins de la *Loi sur l'indemnité aux déposants de certaines institutions financières*, Loi proclamée en décembre 1985 afin d'indemniser tous les déposants des deux banques sans égard aux limites prescrites en vertu de la *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. Selon les estimations faites lors du débat de la Loi sur l'indemnité au Parlement, il devrait en coûter à l'État 875 millions de dollars, en fonction des montants qui seront récupérés par la liquidation.

H. Le département des assurances

Le département des assurances a été créé en vertu de la *Loi sur le département des assurances*. Le ministre des Finances est le ministre chargé du département, dont le sous-chef est le Surintendant des assurances. Ce dernier, comme nous l'avons mentionné plus tôt, est membre du conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada. La loi ne touche pas à la réglementation des banques et nous ne la mentionnons ici brièvement que pour faciliter la compréhension de questions que nous traiterons ultérieurement au sujet de l'inspection des établissements financiers en général.

Lorsque la SADC du Canada fait des avances de liquidités, elle fait appel au Surintendant des assurances pour examiner les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêt fédérales et faire rapport sur

celles-ci et elle fait appel à l'inspecteur général des banques pour examiner les banques et faire rapport sur celles-ci. L'article 251 de la *Loi sur les banques* permet à l'inspecteur général de divulguer des renseignements à la SADC. Pour examiner les institutions membres provinciales, la SADC a désigné le Surintendant des assurances. À cette fin, le Surintendant travaille en collaboration avec les autorités provinciales dans les provinces qui ont le personnel voulu pour examiner sur place les institutions provinciales.

Depuis ses origines à la fin du XIX^e siècle, le département des assurances a un personnel chargé d'aller examiner sur place les conditions et les affaires des établissements sous surveillance. Les compagnies de fiducie et de prêt font l'objet de la surveillance du département des assurances depuis 1920. Les inspecteurs du département, contrairement à ceux du Bureau de l'inspecteur général des banques, évaluent le portefeuille de prêts (qui comprennent principalement les prêts hypothécaires) de près de trente sociétés de fiducie et de prêts qui étaient au nombre de 40 ou 50 en 1982. En outre, les inspecteurs sont chargés de l'examen des affaires de 450 à 500 compagnies d'assurance. Tous ces examens sont entrepris au moyen d'inspections des sièges sociaux sans préavis.

I. Commissions provinciales des valeurs mobilières

Les dispositions institutionnelles concernant la réglementation des valeurs mobilières des banques et les transactions des valeurs mobilières ont un certain rapport avec la cessation des opérations de la BCC et de Norbanque pour plusieurs raisons. Les deux banques, dans les mois qui ont précédé leur faillite, ont préparé des prospectus afin d'obtenir des capitaux supplémentaires sur le marché ouvert. Les mesures prises pour attirer de nouveaux fonds soulèvent des interrogations au sujet d'une tension apparente dans la réglementation des institutions financières entre la protection des déposants et la protection des intérêts des actionnaires ou des investisseurs potentiels. Le rapport entre la réglementation fédérale des banques et la réglementation provinciale du commerce des valeurs mobilières soulève des questions constitutionnelles et des considérations pratiques au sujet de l'interaction et de la communication entre les responsables fédéraux et provinciaux.

La partie IV de la *Loi sur les banques* régleme la mise en circulation des valeurs mobilières des banques. Nulle banque ne peut mettre en circulation ses valeurs mobilières sans avoir déposé auprès de l'inspecteur général un prospectus provisoire et un prospectus répondant pour l'essentiel aux conditions de forme prescrites par le Ministre.

L'inspecteur général est tenu d'émettre un reçu pour tout prospectus provisoire au moment du dépôt du document; toutefois, au cas où l'inspecteur général estime que le prospectus, pour lequel un reçu avait été délivré, est défectueux parce que non intégralement conforme aux exigences de la *Loi sur les banques* et du règlement d'application, le reçu peut être retiré. La Loi exige que l'inspecteur général délivre un reçu de dépôt pour tout prospectus qui lui est remis, sauf si le prospectus n'est pas, sur un point important, conforme aux exigences de la Loi ou du règlement d'application ou contient une déclaration, une promesse, une estimation ou une précision, qui est erronée, fausse ou trompeuse, ou s'il estime que la délivrance du reçu irait à l'encontre de l'intérêt public.

L'article 148 de la *Loi sur les banques* exige que le prospectus expose d'une manière complète, exacte et claire, tous les renseignements importants sur la mise en circulation projetée et qu'y soient insérés les états financiers, rapports et autres documents exigés par les règlements prescrits par le Ministre en vertu de l'article 146. Entre la délivrance d'un reçu de dépôt du prospectus et la mise en circulation des valeurs mobilières, toute modification relative à ces valeurs mobilières et susceptible d'avoir des répercussions graves sur leur prix doit être signalée au moyen d'une notice modificative du prospectus proposé. Le ministre des Finances a émis des règlements complets sur l'approbation des prospectus en vertu de la *Loi sur les banques*. La Loi traite explicitement tant du placement initial que du placement d'un bloc de valeurs mobilières des banques.

Les commissions provinciales des valeurs mobilières s'occupent également de la distribution des valeurs mobilières des banques. Par exemple, tant la *Loi sur les valeurs mobilières de l'Ontario* que la *Loi sur les valeurs mobilières du Québec* couvrent toute distribution de valeurs mobilières dans ces provinces, y compris celles des banques à charte. Les lois de nombreuses provinces exigent la divulgation entière, véridique et claire dans le prospectus. Un prospectus provisoire doit être déposé. Un reçu provisoire est délivré pour le document. Les demandes de révision sont adressées à l'émetteur lorsque l'autorité provinciale considère que cela est nécessaire pour respecter la loi provinciale.

Dans le cas d'un dépôt national, les diverses commissions provinciales des valeurs mobilières ont convenu d'une politique de responsabilité partagée. L'émetteur choisit une compétence à titre de compétence principale qui servira de canal pour toutes les communications de l'émetteur dans les deux sens. Cette compétence est chargée de l'examen initial du document et de la demande de révision. Les autres

compétences ont ensuite la possibilité de faire des commentaires additionnels. La compétence principale rassemble ses commentaires et prépare une deuxième demande de révision qu'elle présente à l'émetteur. Le rassemblement de tous ces commentaires dans la deuxième demande est produite en collaboration entre la compétence principale et les compétences secondaires.

La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario (CVMO) et la Commission des valeurs mobilières du Québec (CVMQ) ne traitent pas les banques différemment de tout autre émetteur de valeurs mobilières, sauf que, dans le cas du traitement d'un prospectus, un exemplaire des demandes de révision est adressé à l'inspecteur général. Toutefois, aucune procédure officielle ne régit les rapports entre l'inspecteur général et les autorités provinciales en matière de valeurs mobilières. La CVMO tient l'inspecteur général au courant de ce qu'elle fait. Par ailleurs, les modalités des rapports entre l'inspecteur général et la CVMO ont varié au cours des années. Par exemple, en 1984, l'inspecteur général fournissait à la CVMO des copies de sa correspondance avec l'émetteur. À d'autres moments, il ne faisait pas parvenir de copies de ses communications à la CVMO. Le BIGB ne semble pas communiquer son avis sur des lacunes particulières ou d'autres défauts des prospectus à l'étude.

Ainsi, dans l'étude des prospectus, les commissions provinciales des valeurs mobilières et le BIGB fonctionnent de façon distincte et parallèle. Les commissions provinciales ne reçoivent pas de renseignements de l'inspecteur général pour l'aider dans son évaluation du prospectus. Les commissions des valeurs mobilières ne disposent d'aucun renseignement confidentiel au sujet des banques. Elles prennent les états financiers certifiés et les déclarations des conseillers juridiques qui déposent le document sans les contester. Les commissions provinciales n'ont aucun moyen de juger s'il y a eu une information fautive et trompeuse. En outre, selon les rapports actuels entre les deux organismes, l'autorité provinciale n'est pas au courant des remarques de l'inspecteur général au sujet des lacunes du prospectus. À l'heure actuelle, l'inspecteur général adresse simplement ses demandes directement au conseiller juridique qui fait le dépôt. La CVMQ revendique le droit d'être informée par l'organisme fédéral, le BIGB, des rapports d'inspection et des autres documents, confidentiels ou autres, que reçoit l'organisme fédéral.

La CVMO est consciente du fait que l'inspecteur général reçoit des renseignements confidentiels grâce à son processus d'inspection. La CVMO est, par conséquent, rassurée par le fait que le prospectus est

approuvé par l'inspecteur général. L'article 19f) de la politique de la CVMO 5.1 prévoit que la CVMO ne délivrera pas de reçu final à l'égard d'un prospectus déposé par une banque à charte à moins que l'inspecteur général ait délivré un reçu. Par ailleurs, le BIGB soutient que les surveillants fédéraux des banques n'ont pas la responsabilité d'attester la véracité de tous les renseignements d'un prospectus, mais de voir à ce que tous les renseignements exigés par la loi ou par un règlement y figurent. La véracité des renseignements relève de l'émetteur et, dans une certaine mesure, des vérificateurs et des souscripteurs. Ni la CVMO ni le BIGB, dans la plupart des circonstances, ne font d'analyse qualitative ou d'analyse de fond d'un prospectus. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'inspecteur général peut refuser de délivrer un reçu pour un prospectus en invoquant l'intérêt public. La Loi de l'Ontario comprend aussi certaines dispositions réglementant le fond d'un prospectus mais, selon les témoignages présentés à la Commission, elles ne sont invoquées que dans des circonstances extrêmes.

La Loi de l'Ontario exige la divulgation continue des changements importants. Ceux-ci sont définis comme tout événement qui influe de façon significative sur le prix des valeurs mobilières en question. L'article 74 de la loi exige le dépôt d'un rapport sur tout changement important et la diffusion d'un communiqué de presse. La divulgation confidentielle est possible en vertu de l'article 74.

Les changements de la condition de l'émetteur après le dépôt illustrent le conflit, réel ou potentiel, entre les organismes de réglementation des transactions des valeurs mobilières des banques des deux ordres de pouvoir public. La Loi de l'Ontario permet la délivrance d'une dispense de divulgation de documents confidentiels, mais une telle dispense doit être confirmée tous les dix jours. La CVMO évalue la demande de dépôt confidentiel et décide si les renseignements doivent être rendus publics. La CVMO n'a pas eu pour pratique de permettre qu'une question qui devrait normalement être divulguée reste confidentielle de façon indéfinie; elle vise à diffuser les renseignements aussitôt que possible. Cette façon de procéder pourrait susciter de graves inquiétudes dans le cas d'une banque, compte tenu de la sensibilité de celle-ci aux fluctuations de la confiance du public. Toutefois, aussi longtemps que la confidentialité peut être maintenue, les renseignements pourraient ne jamais être divulgués aux actionnaires ou aux investisseurs potentiels. La Loi du Québec ne comprend aucune disposition de dispense permettant la confidentialité. Cette question entraînera des difficultés d'ordre pratique si des ordonnances de cessation et d'absentement sont autorisées en application de la *Loi sur les banques*, comme il est recommandé au chapitre 6.

Dans son témoignage à la Commission, le directeur-adjoint des finances d'entreprises de la CVMQ, M. Robert Steen, s'est dit d'avis que la divulgation au public investisseur est la préoccupation dominante, et non le besoin de confidentialité au sujet de certaines questions qui touchent les banques.

Les procédures de la CVMQ sont semblables en de nombreux points à celles de la CVMQ. Le président de la CVMQ, M. Paul Guy, nous a déclaré que la CVMQ a conclu qu'il n'y a aucune raison d'exempter les banques de l'approbation des prospectus par les commissions des valeurs mobilières simplement parce que de telles approbations peuvent aussi être accordées par le BIGB. En fait, la CVMQ pourrait refuser à une banque la permission de mettre des titres en circulation au Québec si elle considère que la condition de l'établissement ne satisfait pas aux normes, sur la foi des états financiers ou d'autres renseignements publics, malgré l'approbation du BIGB.

Des investisseurs du Québec ont récemment engagé des poursuites en vertu du Code civil et une action en dommages-intérêts au sujet de renseignements faux ou fallacieux contenus dans un prospectus en rapport avec la mise en circulation d'actions privilégiées de la BCC. La CVMQ a enquêté sur la question, mais sa participation au litige s'est limitée jusqu'ici aux questions de compétence et de la pertinence d'intenter des poursuites privées au Québec plutôt qu'en Alberta.

Il faut aussi noter un dernier aspect de la loi en matière de transactions de valeurs mobilières. L'article 358 du *Code criminel* énonce certaines infractions en rapport avec les faux prospectus. La manière dont les enquêtes officielles en vertu de cette disposition sont menées concerne l'histoire de la BCC et la réaction du BIGB à des plaintes au sujet d'infractions présumées au *Code criminel*.

J. Organismes étrangers

L'inspecteur général des banques garde un contact officiel avec des organismes de réglementation étrangers, notamment avec ceux des États-Unis. De tels rapports ont deux fonctions. Premièrement, lorsqu'une banque étrangère veut pénétrer dans le secteur bancaire canadien par le biais d'une filiale, le BIGB demande à l'organisme de réglementation du pays étranger la confirmation que la banque mère a bonne réputation. Dans certains cas, l'inspecteur général des banques demandera des renseignements plus précis. Deuxièmement, lorsque les banques canadiennes ont des activités sur un territoire étranger,

l'organisme de réglementation du pays obtiendra des renseignements par l'inspection des activités de la succursale ou de la filiale d'une banque canadienne. Ces renseignements peuvent être communiqués à l'inspecteur général des banques.

Dans le cas de la BCC, tant sa succursale des États-Unis que sa filiale en propriété exclusive, *Westlands*, ont été soumises à la surveillance de divers organismes américains relevant de la compétence des États et de la compétence fédérale. La *FDIC* et le *FRB* dont les responsabilités générales sont décrites dans l'annexe B du présent rapport, ont été les principaux organismes qui ont surveillé la BCC. Le *BIGB* a reçu à plusieurs occasions des organismes de réglementation américains des renseignements acquis au cours des inspections (Chapitre 4 et Annexe F du présent rapport).

À l'occasion de ces contacts, le *BIGB* a été informé de problèmes constatés dans la gestion des activités américaines de la BCC et dans la qualité des portefeuilles de prêts. Il semble que les deux organismes fédéraux de réglementation des États-Unis ont fourni des copies de leurs rapports de 1984 à l'inspecteur général ainsi qu'à la BCC. Ni l'inspecteur général ni le liquidateur de la BCC ne peuvent trouver ni remettre les copies de ces rapports à la Commission. Les organismes de réglementation des États-Unis ont pour politique de ne pas diffuser le rapport au public, directement ou indirectement, et tous les exemplaires de ces rapports ont apparemment été retournés aux organismes américains ou détruits par le *BIGB* ainsi que par la BCC, probablement pour se conformer à une condition imposée par les organismes américains à l'époque de la livraison de ces rapports. La Commission connaît le contenu de certains de ces rapports grâce à d'autres documents, mais n'a pas vu ces examens virtuellement importants de la BCC produits en Californie en 1984 au sujet de l'agence de Los Angeles et de *Westlands*, la filiale bancaire de la CCB en Californie. Cette situation illustre la complexité et le caractère délicat de la réglementation internationale des établissements bancaires.

La Norbanque n'a aucune activité bancaire importante à l'extérieur du Canada qui ait fait l'objet d'une réglementation étrangère.