Res
HG2704
C39
1990

Réforme des lois sur les institutions financières fédérales

Aperçu des propositions législatives

Émis par
L'honorable Gilles Loiselle
Ministre d'État (Finances)

Automne 1990

Canada

Réforme des lois sur les institutions financières fédérales

Aperçu des propositions législatives

Émis par
L'honorable Gilles Loiselle
Ministre d'État (Finances)

Automne 1990

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

Avant-propos

Ce document donne un aperçu des principaux éléments des nouvelles dispositions du cadre législatif que le gouvernement propose d'appliquer aux institutions financières fédérales. Il donne des détails sur le projet de loi sur les sociétés de fiducie et de prêt, le premier présenté, ainsi que sur les autres projets de loi à venir. Ces derniers viseront à modifier la *Loi sur les banques*, la *Loi sur les compagnies d'assurance*, la *Loi sur les associations coopératives de crédit* et les lois connexes. Toutes les dispositions législatives entreraient en vigueur à la même date.

Les Notes explicatives accompagnant le projet de loi sur les sociétés de fiducie et de prêt fournissent plus de précisions.

Table des matières

I. Introduction 1
- A. Objectifs 1
- B. Conséquences pour les consommateurs 2
- C. Protection accrue des clients 2
- D. Pour des institutions canadiennes fortes 2
- E. Harmonisation 3
- F. Résumé de la politique 3

II. Nouveau cadre de concurrence 4
- A. Filiales d'institutions financières 4
- B. Pouvoirs internes 5
- C. Mise en réseau 5
- D. Restrictions: Crédit-bail automobile et vente au détail d'assurance 6
- E. Participation au capital d'autres sociétés 6
- F. Placements de portefeuille 8

III. Principaux éléments du régime de propriété 8
- A. Généralités 8
- B. Mécanisme d'agrément des changements de propriété 8
- C. Propriété de banques 9
  - Banques de l'annexe I 9
  - Banques de l'annexe II 9
- D. Propriété des institutions non bancaires 10
- E. Règle des 35 pour cent 10
- F. Propriété étrangère 11

IV. Principales règles nouvelles de prudence 11
- A. Opérations intéressées ou illicites 11
- B. Mesures de prudence supplémentaires 13
- C. Renforcement du rôle des administrateurs 13
- D. Conflits d'intérêts 14

V. Propositions relatives aux diverses catégories d'institutions financières . . 14
- A. Banques 15
- B. Compagnies d'assurance 15
  - Principaux pouvoirs commerciaux 15
  - Accès au capital 16
  - Pouvoirs d'emprunt 16
  - Règles de placement 16
  - Droits des actionnaires et des assurés 16
  - Actuaires 17
  - Réassurance entre parties liées 17
  - CompCorp 17
  - Autres dispositions 17

C. Sociétés de secours mutuels 17
D. Loi sur les associations coopératives de crédit (LACC) 18
Membres 18
Accès au capital 18
Pouvoirs commerciaux et placements 18
Règlements administratifs touchant la structure de contrôle 18
Application aux centrales provinciales enregistrées 18

I. Introduction

Chaque jour, des milliards de dollars sont échangés entre les institutions financières dans le monde. En une journée aussi, les institutions financières canadiennes supervisent pour des milliards de dollars d'opérations: certaines consistent en mouvements de fonds avec l'étranger, d'autres portent uniquement sur l'épargne et l'investissement au Canada.

Les institutions financières doivent être en mesure de manipuler ces sommes énormes de manière efficace, sûre et rapide. Au Canada, plus de 3,000 institutions financières, ayant des actifs de plus de $ 900 milliards, quelque 14,000 succursales et près de 500,000 employés, desservent tous les particuliers et entreprises du pays. Leur réussite est cruciale pour notre prospérité économique, de même que pour la sécurité de notre épargne et de nos investissements.

Ces institutions financières financent les hypothèques résidentielles des Canadiens, les automobiles que nous achetons, détiennent et placent notre épargne, et permettent, grâce aux investissements, de créer ou de développer des industries et des entreprises. Parce qu'elles canalisent l'épargne qui sert à financer la croissance économique, ces institutions doivent être saines, innovatrices, dynamiques et compétitives au niveau international.

La réglementation des institutions financières relève à la fois des autorités fédérales et provinciales. Comme la majeure partie des actifs du système financier est détenue par des institutions constituées au niveau fédéral, les propositions présentées par le gouvernement fédéral touchent la grande majorité des Canadiens. Le défi a consisté à élaborer un cadre réglementaire qui protège l'épargne du public, tout en favorisant l'innovation et l'efficacité de notre secteur financier, au lieu d'y faire obstacle.

A. Objectifs

La réforme de la législation des institutions financières fédérales a pour objectifs:

- d'être profitable aux consommateurs en stimulant la concurrence et en élargissant l'éventail des services offerts par les institutions financières;
- d'améliorer la protection des déposants et des assurés;
- de renforcer la capacité concurrentielle des institutions financières canadiennes sur le marché intérieur et à l'étranger;
- de jeter les bases qui permettront de discuter d'une harmonisation avec les provinces.

Le nouveau cadre législatif proposé et la nouvelle réglementation permettront d'atteindre ces objectifs.

Le gouvernement a mené des consultations approfondies auprès des institutions financières, de leurs associations et des provinces. Il a intégré leurs opinions à l'analyse permanente des besoins d'un marché dynamique en constante évolution, à l'échelon tant national qu'international, pour en arriver aux mesures fermes et pragmatiques qui sont maintenant proposées au Parlement.

La réforme équilibre les préoccupations des particuliers, les considérations nationales, internationales, fédérales-provinciales et commerciales, ainsi que les impératifs de prudence dans un ensemble de mesures qui servira l'intérêt public, tout en incitant les institutions financières canadiennes à s'axer sur l'innovation et la compétitivité.

B. Conséquences pour les consommateurs

La recherche de services financiers sera plus commode pour les consommateurs. Ceux-ci bénéficieront d'un plus vaste choix de produits financiers puisque les banques, les sociétés de fiducie et de prêt, ainsi que les compagnies d'assurance pourront désormais se faire concurrence de façon plus directe.

C. Protection accrue des clients

Le gouvernement fédéral a déjà pris des mesures afin de renforcer le système de surveillance. Le nouveau régime proposé maintenant s'appuiera sur de nouvelles dispositions mettant l'accent sur les règles de prudence. Elles comporteront des règles plus sévères à l'égard des opérations illicites et de nouvelles dispositions sur la mise en réseau.

D. Pour des institutions canadiennes fortes

Les propositions instaurent un cadre qui permettra d'avoir des institutions nationales fortes, servant bien les intérêts canadiens. En offrant de nouvelles possibilités de croissance aux institutions financières canadiennes, le cadre politique renforcera leur capacité de relever les nouveaux défis qui se présentent sur le marché global.

Le régime de propriété proposé maintient le principe d'une large répartition publique du capital des grandes banques canadiennes, qui constituent le noyau de notre système financier. De cette façon, les actions de ces banques ne pourront être contrôlées par un résidant ou un non-résidant. La politique propose également un système d'agrément des transferts de propriété qui permettra de s'assurer que les transferts projetés servent au mieux les intérêts du système financier au Canada.

E. Harmonisation

La réglementation des institutions financières est partagée avec les provinces. Il est nécessaire de rendre les règles fédérales et provinciales plus cohérentes afin d'éviter le morcellement des régimes de réglementation et de permettre aux institutions financières canadiennes d'être plus compétitives tant chez nous qu'à l'étranger. Cela implique une certaine cohérence des règles. La loi proposée offre une base qui permettra de poursuivre les pourparlers avec les autorités provinciales.

La coopération entre les autorités fédérales et provinciales représente la façon la plus responsable d'assurer la stabilité et la croissance de nos institutions financières nationales et régionales en réduisant les risques de dédoublement de la réglementation et de la surveillance. L'objectif est d'éviter, dans toute la mesure du possible et en tenant compte des réalités pratiques, que les institutions, fédérales et autres, actives dans plusieurs juridictions soient soumises à des réglementations multiples. Le cadre proposé est conçu afin que les institutions soient assujetties à la réglementation de leur juridiction de constitution lorsque cela serait opportun.

Les consultations approfondies menées après la publication, en décembre 1987, d'un avant-projet de loi sur les sociétés de fiducie et de prêt ont amené à modifier les détails de la politique proposée. Ces changements tiennent compte d'un certain nombre de préoccupations exprimées au sujet, par exemple, des liens commerciaux, du pouvoir fiduciaire interne des banques et de la disposition améliorant l'échange d'information entre les organismes fédéraux et provinciaux de surveillance des institutions financières.

F. Résumé de la politique

Le projet de loi sur les sociétés de fiducie et de prêt que dépose le gouvernement est le premier élément de l'ensemble de propositions visant à réformer la législation du secteur financier. Ce document résume la politique qui sous-tend ce projet de loi ainsi que les propositions législatives à venir.

La politique aura pour effet:

- d'établir des règles de propriété permettant d'avoir des institutions financières à capital fermé aussi bien que des institutions à capital largement réparti;
- d'instaurer un nouveau cadre de concurrence dans le secteur financier en éliminant un grand nombre des restrictions encore applicables aux institutions financières qui se font concurrence;
- de mettre à jour les règles de prudence en fonction des nouvelles réalités auxquelles les institutions financières sont confrontées; et
- de moderniser les lois actuelles en adoptant des règles et des modalités inspirées de la *Loi sur les sociétés par actions*.

Les lois seront révisées cinq ans après leur entrée en vigueur, puis tous les 10 ans.

Les détails d'application des nouvelles règles seront prévus dans les règlements. Cela permettra de disposer de la souplesse nécessaire à l'évolution du cadre réglementaire, à mesure que le contexte se modifiera.

II. Nouveau cadre de concurrence

Afin d'accroître la concurrence et de renforcer ainsi les institutions, il est proposé que les banques ainsi que les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance à charte fédérale aient généralement la possibilité d'offrir un éventail de services comparables et de se concurrencer sur des marchés auxquels elles n'avaient pas accès jusque-là. Le consommateur aura ainsi plus de choix. Cet élargissement des pouvoirs pourra se faire de manière directe ou par le biais de filiales.

A. Filiales d'institutions financières

Sous réserve d'agrément, les institutions financières pourraient se diversifier en entreprenant de nouvelles activités financières par l'entremise de filiales. Un premier pas a déjà été franchi dans ce sens lors de l'adoption, en juin 1987, de dispositions permettant aux institutions financières fédérales d'être propriétaires de maisons de courtage en valeurs mobilières. Pour mener à terme le processus, les propositions législatives permettraient:

- aux institutions financières n'ayant pas de pouvoirs fiduciaires, comme les banques, d'être propriétaires de sociétés de fiducie;

- aux institutions non autorisées à souscrire de l'assurance, comme les banques et les sociétés de fiducie et de prêt, de posséder des filiales d'assurance, quoique des règles limiteront la vente au détail d'assurance dans les institutions de dépôt;

- aux institutions qui ne peuvent recevoir des dépôts, comme les compagnies d'assurance-vie, d'être explicitement propriétaires de sociétés de fiducie et de prêt; et

- à des institutions à capital largement réparti, comme des compagnies mutuelles d'assurance, d'être propriétaires d'une banque de l'annexe II.

En raison des préoccupations que suscitent les risques de concentration dans le secteur des services financiers, lorsqu'il devra agréer ou refuser l'acquisition d'une institution de dépôt (banque ou société de fiducie ou de prêt) par une autre, dans les cas permis par la législation, le ministre des Finances tiendra compte de la taille respective des deux institutions. De même, il tiendra compte de la taille des institutions en cause avant d'autoriser ou non l'acquisition d'une compagnie d'assurance par une autre. En considérant la taille d'une institution, on tiendra alors compte de ses activités à l'échelle mondiale.

Lorsqu'une institution financière envisagera d'en acquérir une autre qui se livre à des activités différentes, les transactions mettant en cause des grandes sociétés ne seront pas automatiquement exclues.

Comme à l'heure actuelle, la *Loi sur la concurrence* s'appliquera aussi à toutes les prises de contrôle et fusions d'institutions financières fédérales.

B. Pouvoirs internes

La politique proposée accorde aux sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance pleins pouvoirs en matière de prêts à la consommation. Ces institutions disposeront aussi de pleins pouvoirs en matière de prêts commerciaux à condition de se conformer à certaines exigences, à savoir un capital de base d'au moins $25 millions et l'agrément des autorités de surveillance, de manière à s'assurer qu'elles disposent des ressources humaines et des mécanismes de contrôle voulus pour gérer un portefeuille de prêts commerciaux. Les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance qui ne répondront pas à ces conditions ne pourront accorder des prêts commerciaux qu'à concurrence de 5 pour cent de leur actif.

Les banques et les sociétés de prêt seront autorisées à offrir directement des services de gestion de portefeuille et de conseil en placement, au même titre que les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance et les courtiers en valeurs mobilières.

Les banques ne seront pas dotées de pouvoirs fiduciaires directs, mais elles pourraient être propriétaires de sociétés de fiducie. Ces dernières continueraient de recevoir des dépôts en fiducie garantie.

C. Mise en réseau

Étant donné leurs larges pouvoirs en matière de services financiers, toutes les institutions seront autorisées à offrir, dans le cadre d'un réseau, les services financiers d'une entité du même groupe ou d'une institution financière indépendante (cependant, les banques et les sociétés de fiducie et de prêt ne seront pas autorisées à offrir la plupart des services d'assurance pour le compte de compagnies d'assurance). On propose de discuter avec les provinces des règles de divulgation applicables aux institutions non bancaires en cas de mise en réseau.

Les ventes liées qui entravent la concurrence continueront de tomber sous le coup de la *Loi sur la concurrence*. Il est proposé de discuter avec les provinces de l'opportunité d'ajouter des règles sur les ventes liées aux lois régissant des institutions financières.

Enfin, les banques et les sociétés de fiducie et de prêt se verraient conférer par la loi le droit de faire la promotion de produits et de services, d'assurance notamment, auprès des détenteurs de leurs cartes de crédit.

D. Restrictions: crédit-bail automobile et vente au détail d'assurance

Le gouvernement fédéral ne propose pas d'autoriser les institutions financières de régime fédéral à pratiquer la location de voitures ou à être propriétaires d'entreprises de location de voitures.

Les institutions de dépôt ne pourront pas non plus s'engager dans la vente au détail d'assurance. Cette politique permettra de s'assurer que, dans l'ensemble, les produits d'assurance continueront d'être vendus par des courtiers et des agents d'assurance compétents et titulaires d'un permis, travaillant indépendamment de toute institution financière. Par conséquent, la législation proposée ne permettra pas à une banque ou à une société de fiducie ou de prêt d'agir comme mandataire dans le placement d'assurance, ni d'offrir des locaux à un agent ou courtier d'assurance dans ses succursales. Sont également en voie d'élaboration les règlements suivants:

- Les institutions financières ne pourraient distribuer des formules de proposition d'assurance dans leurs succursales, sauf de l'assurance-vie liée au crédit accordé et de l'assurance temporaire ne comportant aucune évaluation du risque au moment de la vente (assurance-voyage, par exemple). Des formules de proposition d'assurance IARD (incendie, accident et risques divers), par exemple d'assurance-incendie et vol, ne pourraient être distribuées.

- Les institutions de dépôt devraient prendre les mesures nécessaires pour que les bureaux d'assurance soient séparés de leurs succursales, au lieu d'en faire partie.

- Ces succursales ne pourraient assurer le suivi de polices d'assurance, par exemple recevoir des instructions pour changer un bénéficiaire ou modifier une condition quelconque d'une police.

- Ces succursales ne pourraient non plus offrir une liaison directe avec une compagnie ou un agent d'assurance, par téléphone ou ordinateur.

- La communication de renseignements entre une institution de dépôt et une compagnie, un agent ou un courtier d'assurance serait soumise à des restrictions. Par exemple, l'âge d'un client, sa situation matrimoniale, le fait de savoir s'il a des enfants ou est propriétaire d'une maison ou d'une automobile, le genre et le montant de ses emprunts et le montant de ses dépôts auprès d'une institution ne pourraient être communiqués.

Les banques et les sociétés de fiducie et de prêt auront le droit d'expédier des demandes par la poste à leurs clients à condition que les destinataires ne soient pas choisis en fonction des renseignements confidentiels décrits précédemment.

E. Participation au capital d'autres sociétés

Comme il a été indiqué, les institutions financières seront désormais autorisées à posséder d'autres institutions financières comme filiales. Elle recevront en outre le pouvoir de posséder d'autres genres de sociétés, prévus expressément dans la

législation. En matière de placements, les pouvoirs seront généralement identiques pour toutes les catégories d'institutions financières.

Il ne convient pas que les institutions financières auxquelles les Canadiens confient leurs épargnes soient totalement libres d'investir dans des sociétés commerciales situées en aval. Par conséquent, les participations importantes au capital des sociétés qui ne sont pas explicitées dans la législation seront plus contrôlées qu'elles ne le sont actuellement. Plus précisément, aucune institution ne pourra détenir des actions représentant plus de 10 pour cent des droits de vote dans une entreprise ou 25 pour cent de l'avoir des actionnaires d'une entreprise. Comme à l'heure actuelle, des exceptions pourraient être consenties à titre temporaire, pour permettre par exemple à une institution de réaliser une sûreté garantissant un prêt. Les participations existantes dans les sociétés qui dépassent les nouveaux plafonds de 10 pour cent des droits de vote ou de 25 pour cent de l'avoir des actionnaires, bénéficeront d'un régime de droits acquis.

Les catégories de sociétés dans lesquelles une institution financière pourrait détenir une participation sans restriction sont les suivantes:

- société d'affacturage: société qui achète des créances d'une entité et perçoit les sommes dues;
- société de crédit-bail financier, à l'exclusion du crédit-bail automobile;
- société de services d'information: société disposant de larges pouvoirs dans les domaines de la gestion de l'information et du traitement des données, compte tenu du fait que les techniques d'information prennent une importance croissante dans l'évolution du secteur financier;
- société de conseil en placement et de gestion de portefeuille;
- société de distribution de fonds mutuels;
- société de courtage immobilier: société jouant un rôle de mandataire pour les vendeurs et acheteurs d'immeubles, et offrant des services de conseil ou d'évaluation;
- société immobilière: société détenant des biens immobiliers et en faisant le commerce;
- société de services: société qui fournit généralement des services administratifs et autres à une institution financière considérée;
- société d'entreprise connexe;
- société de portefeuille financière;
- société de financement spécialisée: société qui, sous réserve de règles en matière de taille et de risques, fournit des services analogues à ceux d'une «banque d'affaires», en investissant à moyen terme dans des sociétés canadiennes et en leur fournissant des services de financement et de conseil, de façon plus souple,

dans les deux cas, que ne le prévoient actuellement les dispositions de la *Loi sur les banques* traitant du capital-risque.

- société se livrant à plus d'une des activités indiquées ci-avant.

F. Placements de portefeuille

Les placements de portefeuille seraient généralement effectués conformément aux principes de gestion prudente, qui remplaceraient les règles actuelles d'«admissibilité à vie». Dans certains cas, cependant, des plafonds explicites seront fixés dans la législation. Par exemple, les placements immobiliers détenus par une institution financière et ses filiales visées par règlement seraient limités à 70 pour cent du capital réglementaire de l'institution. De même, l'ensemble des placements en actions ordinaires serait limité à 70 pour cent du capital réglementaire d'une institution. Un plafond global égal à 100 pour cent du capital réglementaire s'appliquerait aux placements immobiliers et aux placements en actions ordinaires combinés. Les compagnies d'assurance seront dotées d'une marge de manoeuvre quelque peu plus grande.

III. Principaux éléments du régime de propriété

A. Généralités

Au Canada, la structure de propriété des institutions financières est fort variée. Les banques de l'annexe I ont un capital largement réparti: aucune personne ou groupe de personnes associées ne peut détenir plus de 10 pour cent d'une catégorie d'actions. Les sociétés de fiducie et de prêt ont généralement un capital fermé. Il en est de même pour les compagnies d'assurance par actions. Les mutuelles, par contre, ont par définition un capital largement réparti.

Le gouvernement fédéral ne se propose pas d'imposer une structure de propriété uniforme à toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral, ni d'interdire entièrement aux entreprises commerciales d'acquérir une institution financière. La question a été longuement débattue par des comités parlementaires, les diverses associations du secteur financier, les institutions financières et leurs propriétaires. Des arguments ont été présentés en faveur tant d'une large répartition du capital que d'un capital fermé, et il en ressort qu'aucune structure de propriété n'est la bonne à l'exclusion de toutes les autres. C'est pourquoi le projet de loi est empreint d'un esprit pragmatique qui permet le maintien des deux formes de propriété, dans un cadre réglementaire renforcé.

B. Mécanisme d'agrément des changements de propriété

Un mécanisme d'agrément des changements de propriété constitue un élément important du régime proposé.

À l'heure actuelle, le ministre des Finances a le pouvoir d'agréer toutes les créations d'institutions financières fédérales. Par contre, les changements ultérieurs de propriété n'exigent pas toujours son approbation. On se propose de combler cette lacune en stipulant que les changements importants de propriété des institutions financières fédérales devront recevoir l'agrément du ministre des Finances. Cela permettra de s'assurer qu'une prise de contrôle sert les intérêts du système financier et que les nouveaux propriétaires disposent des compétences voulues pour exploiter une institution, de ressources financières suffisantes et de plans sérieux pour le fonctionnement futur et le développement de l'entreprise.

Un investisseur devra obtenir l'agrément du ministre des Finances pour procéder à un achat d'actions d'une institution financière qui lui permettrait de détenir plus de 10 pour cent d'une catégorie d'actions. De même, si l'investisseur détient déjà plus de 10 pour cent d'une catégorie d'actions et souhaite en acheter plus, il devra obtenir l'agrément du ministre. Enfin, il sera tenu d'obtenir l'autorisation du Ministre s'il veut prendre le contrôle d'une société liée à une institution financière, lors d'une opération qui entraîne une modification de la participation importante de l'institution. Pour l'application du mécanisme d'agrément et de toute la loi en général, le contrôle s'entendra également du contrôle de fait.

La législation proposée permettra des fluctuations mineures de la propriété d'une institution financière sans qu'un agrément soit nécessaire. Elle permettra aussi aux propriétaires éventuels d'obtenir un agrément par anticipation de manière à pouvoir prendre leurs décisions en toute certitude.

Comme il avait été annoncé le 11 août 1989, le processus d'approbation entrera en vigueur à cette date pour les sociétés de fiducie et de prêt.

C. Propriété de banques

Les révisions proposées de la *Loi sur les banques* permettraient aux banques à charte d'avoir un capital largement réparti, d'être sur la voie d'une large répartition ou d'appartenir directement à des institutions financières réglementées à capital largement réparti.

Banques de l'annexe I

Dans le cas des banques de l'annexe I, qui comprennent les six grandes banques canadiennes, la *Loi sur les banques* révisée maintiendrait le régime actuel de large répartition du capital. C'est le régime appliqué sous une forme ou une autre dans tous les pays occidentaux, de même qu'au Japon. On aurait ainsi l'assurance que les six grandes banques canadiennes garderaient un capital largement réparti, sans qu'une personne ou un groupe de personnes associées puisse détenir plus de 10 pour cent d'une catégorie d'actions.

Banques de l'annexe II

L'actuelle *Loi sur les banques* permet à un Canadien ou à un groupe de Canadiens de créer une banque de l'annexe II et de garder son capital fermé pendant les 10 premières années d'obtention d'une charte de banque. Le capital doit ensuite

être largement réparti. Ces dispositions seraient maintenues dans la nouvelle *Loi sur les banques*.

La nouvelle *Loi sur les banques* continuerait aussi de permettre à une banque étrangère de demander l'autorisation d'établir au Canada une filiale de banque étrangère, sous forme de banque de l'annexe II.

Une nouvelle disposition étendrait la désignation de banque de l'annexe II aux banques détenues directement et restant détenues par des institutions financières réglementées à capital largement réparti qui ne sont pas elles-mêmes des banques, qu'il s'agisse d'institutions canadiennes ou étrangères. Les propriétaires d'une banque de ce genre pourraient être des sociétés de fiducie ou de prêt ou des compagnies d'assurance-vie par actions à capital largement réparti, ou encore des mutuelles d'assurance ou des négociants en valeurs mobilières à capital largement réparti. Comme c'est actuellement le cas pour les banques étrangères qui souhaitent créer une banque au Canada, l'un des éléments à prendre en considération, avant d'autoriser une institution financière à capital largement réparti à détenir une banque, serait l'existence et la nature des activités non bancaires menées par la société mère de la banque projetée.

Une banque de l'annexe II dont la propriété changerait par la suite en raison, par exemple, de la prise de contrôle de la société mère par une entreprise non réglementée serait tenue d'ouvrir son capital dans les 10 ans. Si elle voulait garder un capital fermé, elle pourrait se convertir en société de fiducie à charte fédérale.

D. Propriété des institutions non bancaires

Le projet de loi sur les sociétés de fiducie et de prêt et le projet de loi sur les compagnies d'assurance permettront aux sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance par actions de régime fédéral de maintenir un capital fermé et, si elles sont vendues, de garder cette structure de propriété.

E. Règle des 35 pour cent

Une société de fiducie, de prêt ou une compagnie d'assurance par actions ayant un capital consolidé d'au moins $750 millions sera tenue, dans les cinq ans, de prendre les mesures nécessaires pour qu'au moins 35 % de l'ensemble des droits de vote de la société se rattachent à des actions largement réparties et négociées publiquement à une bourse de valeurs mobilières au Canada. Une société de portefeuille financière canadienne ou une institution financière canadienne réglementée pourra satisfaire à ce critère pour le compte d'une société de fiducie, de prêt ou d'assurance qui serait sa filiale.

Les banques de l'annexe I satisferont automatiquement à ce critère de 35 pour cent en raison du plafonnement des participations à 10 pour cent. Le critère des 35 pour cent ne touchera pas les banques de l'annexe II, que la loi oblige à se conformer à la règle des 10 pour cent dans les 10 ans.

Dans le cas des autres banques de l'annexe II, la règle des 35 pour cent s'appliquera à celles dont le capital atteindra $750 millions à la suite de l'acquisition d'une importante institution au Canada qui, avant l'acquisition, était elle-même assujettie à cette obligation d'avoir 35 pour cent de ses actions détenues dans le public. Le ministre pourra dispenser de cette exigence une institution dont le capital atteindrait $750 millions par croissance interne. Les autres situations, par exemple lorsqu'une institution atteindrait le seuil de $750 millions de capital en acquérant successivement plusieurs petites institutions financières canadiennes, seraient examinées une à une.

Le délai de cinq ans pourrait être prolongé lorsque les conditions générales du marché le justifient et que le ministre est convaincu qu'une société a fait de son mieux pour se conformer à ce critère.

Le critère des 35 pour cent assurera une participation appréciable du public au capital des institutions afin de contrebalancer l'influence de l'actionnaire majoritaire. L'ouverture du capital au public peut être bénéfique en exposant l'institution à l'examen du marché et en établissant les bases d'une saine administration.

F. Propriété étrangère

Le régime applicable actuellement aux banques étrangères sera maintenu. Ces règles seront toutefois modifiées de manière à viser l'entrée d'institutions financières étrangères réglementées, à capital largement réparti, mais qui ne constituent pas des banques tel que, par exemple, des compagnies d'assurance-vie et des maisons de courtage en valeurs mobilières. De plus, les règles de propriété étrangère dites des «10/25» que prévoit actuellement la législation fédérale et qui limitent l'acquisition d'institutions financières sous contrôle canadien par des non résidants, feront appel à une définition plus large du contrôle. En vertu de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, les résidents des États-Unis ne sont pas assujettis à la règle des 10/25. Comme il a été indiqué précédemment, tous les changements importants de propriété des institutions financières fédérales seront également assujettis à l'agrément du ministre des Finances, qui tiendra compte d'un certain nombre de facteurs, notamment l'intérêt du système financier.

IV. Principales règles nouvelles de prudence

A. Opérations intéressées ou illicites

Un élément clé de la réforme est la mise en place d'un ensemble complet de mesures de contrôle sur les opérations effectuées entre une institution financière et les personnes en mesure de l'influencer ou de la contrôler. On parle couramment à ce sujet d'opérations intéressées ou illicites.

Les nouvelles règles sur les opérations illicites viseront l'achat de services et d'éléments d'actif, y compris les immeubles, à des parties intéressées, de même que les prêts et les placements. Les parties intéressées, à l'égard d'une institution,

seront les personnes considérées comme étant en mesure d'influencer cette dernière. La définition des parties intéressées se trouve aux Notes explicatives.

La législation proposée est fondée sur un système à trois niveaux:

- l'interdiction générale des opérations comportant un lien de dépendance, à quelques exceptions près;
- le contrôle interne et l'examen des opérations autorisées;
- certaines opérations spéciales pourront être autorisées moyennant l'agrément préalable du surintendant des institutions financières.

La plupart des opérations permises à titre d'exception à l'interdiction générale devront être autorisées par un comité spécial du conseil d'administration, appelé comité de révision, dont la majorité des membres devront être indépendants de l'institution. Ce comité devra examiner les opérations permises pour s'assurer qu'elles sont effectuées aux conditions du marché. La législation donnerait une certaine souplesse en permettant, par exemple, au comité d'approuver un accord général portant sur une série ou un certain nombre d'opérations similaires.

Dans des cas spéciaux, une opération pourrait être effectuée à condition d'avoir été autorisée par le surintendant des institutions financières. Par exemple, une réorganisation qui entraînerait un transfert d'éléments d'actif au sein d'un groupe de sociétés serait soustraite aux règles à condition que les autorités l'aient approuvée. Les transferts d'éléments d'actif entre institutions financières, à l'exception des transferts d'immeubles, seraient également permis dans le cadre normal des activités, à condition que le surintendant des institutions financières ait donné son accord.

Pour éviter que les règles soient figées et que les institutions financières ne puissent effectuer des opérations légitimes, le ministre aura le pouvoir de soustraire au cas par cas des opérations à cette interdiction, s'il est convaincu qu'une partie intéressée n'a pas influencé l'opération. De même, certaines catégories d'exemptions seront visées par règlement. Par exemple, la participation d'une institution à un syndicat de prêt avec d'autres institutions financières qui sont des parties intéressées serait autorisée. Les règlements permettront aussi à un négociant en valeurs mobilières de souscrire une émission pour une partie intéressée à l'égard de son institution mère.

Les parties des dispositions proposées en matière d'opérations illicites régissent notamment la mesure dans laquelle les institutions financières peuvent prêter de l'argent à leurs administrateurs ou effectuer des placements dans des entreprises appartenant à leurs administrateurs ou dirigeants, ou leur accorder des prêts. Une institution pourra, jusqu'à concurrence de 50 pour cent de son capital, faire ce genre de prêt et placement, à l'exception de prêts tels les prêts hypothécaires. De même, les prêts de montant élevé devront être approuvés par les deux tiers des administrateurs.

Les nouvelles règles n'obligeraient pas à défaire une opération avec lien de dépendance permise par la législation actuelle. Cependant, les opérations déjà conclues avec des parties intéressées ne pourront être modifiées, ni renouvelées, une fois le projet de loi adopté, à moins que ces modifications ou renouvellements ne soient conformes à la législation.

B. Mesures de prudence supplémentaires

Le système de surveillance, qui avait déjà été renforcé par les modifications législatives adoptées en 1987, sera amélioré davantage. Un pouvoir nouveau sera accordé au surintendant des institutions financières: celui d'obliger le propriétaire d'une institution financière fédérale, ou d'une filiale, à lui fournir des renseignements. La demande de renseignements portera sur les informations dont le surintendant peut avoir besoin pour s'assurer de l'observation des dispositions de la législation, ainsi que de la bonne situation financière de l'institution.

De même, une disposition obligera les administrateurs d'une institution financière qui remettent leur démission pour cause de désaccord avec les autres administrateurs ou avec les dirigeants à présenter au surintendant des institutions financières une déclaration écrite indiquant la nature du désaccord. Cela aidera le surintendant à être mis au courant à temps des événements internes qui risqueraient de menacer la solvabilité d'une institution financière.

De même, la législation proposée obligera le vérificateur qui démissionne ou qui est remplacé à la demande d'une institution à fournir au surintendant des institutions financières une déclaration écrite exposant les raisons de sa démission ou de son remplacement.

C. Renforcement du rôle des administrateurs

La législation proposée vise par certaines mesures à renforcer le rôle des administrateurs des institutions financières de régime fédéral et à donner mandat pour faire davantage appel à l'autosurveillance des institutions.

On propose qu'au moins un tiers des administrateurs soient indépendants de l'institution. Des administrateurs indépendants ne devront pas avoir de liens d'affaire importants avec l'institution. Les institutions financières fédérales qui sont des filiales en propriété exclusive d'autres institutions financières fédérales ne seront pas assujetties à cette règle du tiers.

Le comité de vérification et le comité de révision devront eux aussi être composés en majorité d'administrateurs indépendants. Leurs autres membres ne pourront être des dirigeants ni des employés de l'institution.

Serait considérée comme non indépendante d'une institution financière la personne qui:

- est un dirigeant ou un employé de l'institution ou a une participation importante dans celle-ci ou une entité du même groupe;

- est un emprunteur important de l'institution ou est un administrateur, un dirigeant ou un actionnaire majoritaire d'une société qui est un emprunteur important de l'institution;

- Seraient des emprunteurs importants d'une institution les personnes qui auraient obtenu de celle-ci des prêts supérieurs à $100,000, exception faite des prêts hypothécaires, ou les entreprises qui auraient obtenu en prêts d'une institution $500,000 ou, si ce montant est supérieur à $500,000, 25 pour cent de leur endettement au titre des fonds empruntés, augmentés de leur avoir.

- a un prêt en souffrance auprès de l'institution ou d'une entité du même groupe, ou est un dirigeant, un administrateur, ou un actionnaire majoritaire d'une société qui a un prêt en souffrance auprès de l'institution;

- fournit à l'institution des biens ou des services représentant plus de 10 pour cent de la facturation annuelle totale de cette personne, ou est un administrateur, un dirigeant ou un actionnaire majoritaire d'une entreprise qui fournit à l'institution des biens et des services représentant plus de 10 pour cent de la facturation annuelle totale de l'entreprise; ou

- le conjoint d'une personne décrite précédemment.

Le vote cumulatif est une autre mesure nouvelle visant à assurer une représentation convenable des actionnaires minoritaires au conseil d'administration. D'après ce mécanisme, les votes rattachés aux actions que détient un actionnaire sont multipliés par le nombre de postes d'administrateurs à combler, l'actionnaire pouvant exprimer toutes ses voix en faveur d'un seul administrateur s'il le désire. On propose que les institutions financières dont un actionnaire détient plus de 10 pour cent d'une catégorie d'actions avec droit de vote soient obligées d'instaurer un mécanisme obligatoire de vote cumulatif pour l'élection des administrateurs. Cette règle ne s'appliquerait pas aux institutions financières en propriété exclusive.

D. Conflits d'intérêts

Lorsqu'une institution financière offre un large éventail de services directement ou par l'intermédiaire de filiales, les risques de conflits d'intérêts susceptibles de nuire financièrement aux clients sont plus élevés. Aussi propose-t-on d'obliger les institutions financières fédérales à mettre en place des mesures visant à résoudre les conflits d'intérêts, notamment la détection de situations de conflits possibles et des méthodes permettant de limiter la communication de renseignements confidentiels.

Certaines préoccupations ont été exprimées au sujet des incitations qu'une institution financière pourrait avoir à partager des renseignements sur ses clients avec des entités du même groupe ou des tiers, dans le but de solliciter des clients pour leur faire acheter des services. La législation proposée octroie le pouvoir d'édicter des règlements portant sur l'utilisation faite par une institution de renseignements confidentiels sur ses clients.

V. Propositions relatives aux diverses catégories d'institutions financières

Les mesures proposées dans ce document s'appliquent de façon générale à toutes les institutions financières à charte fédérale. Les projets de lois régissant les banques,

les compagnies d'assurance et les coopératives présenteront toutefois certaines différences qui n'ont pas été décrites jusqu'ici. Ces dispositions différentes sont rendues nécessaires par le caractère bien particulier de certaines de ces institutions.

A. Banques

À l'instar des institutions financières non bancaires, les banques pourront à l'avenir établir des réseaux de services financiers, à l'exception générale des services d'assurance. Dans leur cas, de nouveaux règlements comporteront des exigences d'information du consommateur de manière que celui-ci sache qui est le fournisseur véritable du produit offert dans le cadre d'un réseau institué par une banque et si cette dernière prélève une commission sur la vente du produit.

La nouvelle *Loi sur les banques* établirait également les exigences de divulgation des frais de service qui figurent dans le projet de loi C-9 dont le Parlement est actuellement saisi.

Les obligations de réserves applicables aux banques leur imposent des coûts supérieurs à ceux des autres institutions financières lorsqu'elles se concurrencent dans un même secteur. Aussi la nouvelle *Loi sur les banques* éliminerait-elle dans les deux ans de la date de proclamation l'obligation pour les banques de maintenir des dépôts sans intérêt à la Banque du Canada.

B. Compagnies d'assurance

Principaux pouvoirs commerciaux

La législation portant sur l'assurance serait modernisée. Elle donnerait aux compagnies d'assurance les pouvoirs d'une personne physique dans le domaine des services financiers, sous réserve des restrictions applicables aux activités commerciales et aux pouvoirs fondamentaux des autres «piliers» du système financier -- les activités bancaires et fiduciaires, la souscription et le courtage. Cette démarche est conforme à celle qui inspire la législation proposée sur les sociétés de fiducie et de prêt. Les principaux éléments des propositions sont les suivants:

- Les opérations d'assurance-vie et les activités d'assurance IARD (incendie, accident et risques divers) continueront d'être menées par des sociétés distinctes.

- Les compagnies d'assurance pourront se mettre en réseau avec d'autres institutions financières, y compris d'autres assureurs, pour offrir leurs produits.

- Les compagnies d'assurance-vie continueront d'avoir des fonds réservés et la possibilité d'émettre tous les genres de rentes. Cependant, la législation proposée ne les autorisera pas à recevoir des dépôts ni leur conférera de pouvoirs fiduciaires.

Comme à l'heure actuelle, les sociétés d'assurance IARD disposeront de pouvoirs plus limités que les compagnies d'assurance-vie.

Accès au capital

La législation proposée sur les compagnies d'assurance leur donnera davantage accès au capital. Les compagnies d'assurance, y compris les mutuelles, seront autorisées à émettre des actions privilégiées dans la mesure où elles entrent dans le capital de niveau II dans la formule établissant le montant minimum permanent requis pour le capital et l'excédent (MMPRCE).

Pouvoirs d'emprunt

Les compagnies d'assurance-vie seront également autorisées à émettre des titres d'endettement dans la mesure où ils entrent dans le capital de niveau II dans la formule MMPRCE. De plus, les compagnies d'assurance-vie et d'assurance IARD pourront contracter des emprunts pour satisfaire à leurs besoins de liquidités à court terme.

Règles de placement

Comme les autres institutions financières, les compagnies d'assurance devront respecter dans leurs placements les principes de gestion prudente de portefeuille. L'utilisation de l'actif des fonds participants aux fins de placement dans des filiales financières ne sera assujettie à aucune restriction législative. Cependant, l'affectation du surplus à un fonds de participation pour placement dans les actions de filiales devra être assujettie à la politique de la compagnie en matière de dividendes versés aux assurés.

Les placements en immeubles et en actions ordinaires seront assujettis aux plafonds applicables aux autres institutions financières. En outre, une certaine concordance sera permise entre les placements en immeubles et en actions ordinaires, et les obligations d'assurance-vie, y compris les rentes à long terme.

Les règles régissant le placement des fonds réservés seront soumises au principe de gestion prudente de portefeuille.

Droits des actionnaires et des assurés

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

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

D'après la législation proposée, les assurés auront le droit de présenter une proposition à débattre lors des assemblées de la compagnie sur n'importe quelle question, à condition que la proposition soit appuyée par au moins 100 assurés. En

ce qui concerne la nomination des administrateurs ou la présentation d'une liste de questions particulières, il faudra que la proposition ait l'appui du moindre de 500 assurés ou un pour cent des assurés pour qu'elle soit recevable.

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

Actuaires

La législation proposée tiendra compte de l'évolution du rôle et des responsabilités professionnelles renforcés des actuaires dans les compagnies.

Réassurance entre parties liées

Aux termes de la législation proposée, les règles sur la réassurance entre parties liées feront moins appel qu'à l'heure actuelle à l'autorisation préalable du surintendant des institutions financières.

CompCorp

L'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes a mis en oeuvre récemment un régime de protection du consommateur appelé CompCorp, à l'intention des détenteurs de polices d'assurance-vie et santé. Ce régime, qui protège les assurés à concurrence d'un montant déterminé en cas de faillite d'une compagnie membre a été élaboré en consultation avec les autorités fédérales et provinciales. Comme l'annonçait le communiqué du 29 janvier 1990, la nouvelle législation de l'assurance obligera toutes les compagnies d'assurance de régime fédéral qui vendent de l'assurance-vie, accident et maladie à participer au régime.

Autres dispositions

Les compagnies d'assurance étrangères garderont le droit d'établir des succursales. Les assurés canadiens resteront protégés grâce à l'obligation de placer des éléments d'actif en fiducie.

Les divergences qui existent actuellement en matière d'engagement en monnaie étrangère seront éliminées.

C. Sociétés de secours mutuels

La nature particulière des sociétés de secours mutuels sera reconnue dans la législation proposée. Par exemple, des dispositions d'administration interne permettront un cycle de quatre ans pour les postes d'administrateurs et les assemblées de la société. De même, les mesures proposées permettront au ministre d'autoriser la constitution d'une nouvelle société de secours mutuels ayant un capital inférieur aux $10 millions requis pour les autres institutions financières.

D. Loi sur les associations coopératives de crédit (LACC)

Membres

Pour tenir compte de l'évolution et de la croissance du crédit coopératif au Canada, les dispositions proposées de la LACC élargiront les catégories de membres des associations fédérales. Toutefois, les prêts de liquidités seront réservés au mouvement des caisses de crédit.

Le principal rôle des associations fédérales étant de fournir des services au secteur des coopératives, la LACC proposée ne permettra pas à des particuliers de devenir membres d'associations fédérales, et le nombre minimal de membres sera de deux centrales ou de 10 caisses de crédit provenant de plus d'une province.

Accès au capital

La législation proposée permettra aux associations fédérales d'émettre des actions privilégiées à l'intention de non-membres, sous réserve de restrictions applicables aux droits de vote, de manière que le système des caisses de crédit en conserve le contrôle.

Pouvoirs commerciaux et placements

Les règles de la *Loi sur les associations coopératives de crédit (LACC)* régissant les pouvoirs commerciaux et les placements s'inspireront généralement du projet de loi sur les sociétés de fiducie et de prêt. Elles seront exercées sur les prestations de services aux membres et tiendront compte de l'important rôle que jouent les associations fédérales en matière de liquidités. Les placements seraient assujettis aux principes de gestion prudente de portefeuille, moyennant certains plafonds toutefois.

Règlements administratifs touchant la structure de contrôle

Les associations fédérales ne seront pas assujetties aux mêmes règles d'agrément en matière de propriété et d'indépendance des administrateurs que les autres institutions financières, à cause du principe coopératif qui préside à l'octroi des droits de vote. L'approbation du surintendant des institutions financières sera toutefois nécessaire lorsqu'une association voudra apporter à ses règlements administratifs des changements qui modifieraient les principes d'octroi des droits de vote et de nominations au conseil.

Application aux centrales provinciales enregistrées

Compte tenu du fait que la législation provinciale régissant les centrales de caisses de crédit leur permet actuellement d'exercer les pouvoirs conférés aux associations fédérales par l'actuelle LACC, il est proposé de consulter les provinces au sujet d'une éventuelle extension des pouvoirs au profit des centrales dans le cadre de la LACC.