

## L'assurance-dépôts au Québec

Jean D.C. Boulakia et H. H. Binhammer

Volume 44, numéro 2, juillet-septembre 1968

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1002921ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1002921ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (imprimé)

1710-3991 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Boulakia, J. D. & Binhammer, H. H. (1968). L'assurance-dépôts au Québec. *L'Actualité économique*, 44(2), 264–272. <https://doi.org/10.7202/1002921ar>

# L'assurance-dépôts au Québec<sup>1</sup>

Le 14 février 1967, la chambre des communes du Canada adopta une loi d'assurance-dépôts instituant une société d'assurance-dépôts du Canada, garantissant à toute personne ayant déposé de l'argent dans une banque, une compagnie de fiducie ou de prêts incorporée par le gouvernement fédéral, ou une société de fiducie ou de prêts incorporée par un gouvernement provincial ayant demandé, après en avoir obtenu l'autorisation de son gouvernement provincial, l'assurance-dépôt fédérale, le paiement à échéance du montant de son dépôt et des intérêts jusqu'à concurrence de 20,000 dollars.

L'adoption de cette loi fédérale avait eu lieu malgré l'opposition de plusieurs banques et compagnies de prêts et de fiducie, à la suite des difficultés, en janvier et en février 1967, d'une société de fiducie incorporée en Ontario. Ces institutions financières basaient leur opposition sur le fait que plusieurs faillites d'institutions financières autres que celles qui sont prévues par la loi avaient eu lieu dans le passé et que, par conséquent, cette loi ne protégeait que les déposants ne risquant pas de perdre leurs dépôts, et pas les autres.

Le 9 février 1967, la législature de l'Ontario avait d'ailleurs adopté une loi établissant une société d'assurance-dépôts de l'Ontario, ayant pour but d'assurer jusqu'à concurrence de 20,000 dollars les dépôts dans les sociétés de prêts et de fiducie incorporées par la province.

À la suite de l'adoption de la loi fédérale, toutes les provinces, sauf le Québec et l'Ontario, sanctionnèrent des lois auto-

---

1. On trouvera des deux mêmes auteurs dans *The Canadian Banker*, printemps 1968 un article intitulé « Deposit Insurance in Canada ».

risant les compagnies de prêts et de fiducie incorporées auprès d'elles à s'assurer chez la société d'assurance-dépôts du Canada, ou de tout autre organisme similaire, et, un peu plus tard, la plupart d'entre elles obligeaient même leurs compagnies de prêts et de fiducie à être assurées. De son côté, l'Ontario amendait sa loi et demandait à ses compagnies de prêts et de fiducie de transférer leurs assurances à la société d'assurance-dépôt du Canada, ou à tout autre organisme similaire.

Le 29 juin 1967, l'assemblée législative du Québec sanctionnait une loi d'assurance-dépôts basée sur un principe entièrement différent. Cette loi, instituant une régie d'assurance-dépôts du Québec, garantissait à toute personne ayant déposé de l'argent dans une institution financière au Québec ou, en dehors du Québec, dans une institution financière détenant un permis ou une banque, pourvu qu'elles soient assurées auprès de la régie, le paiement à échéance du montant des dépôts et des intérêts jusqu'à concurrence de 20,000 dollars.

Sur le plan politique, la création de cette régie d'assurance-dépôts est justifiée par la souveraineté du Québec dans le domaine des institutions financières, autres que les banques, incorporées par la province. Mais sur le plan économique, étant donné l'existence de la société d'assurance-dépôts du Canada, elle ne se justifie que dans la mesure où elle propose une formule différente, protégeant mieux le public que la formule fédérale.

Quelles sont les caractéristiques de la loi d'assurance-dépôts du Québec? En quoi sa formule est-elle originale et quelles sont les conséquences de son adoption?

#### CARACTÉRISTIQUES DE LA LOI D'ASSURANCE-DÉPÔTS DU QUÉBEC

La loi d'assurance-dépôts du Québec institue une régie d'assurance-dépôts possédant un certain nombre d'obligations et de pouvoirs.

##### *La régie d'assurance-dépôts*

C'est un organisme dont le siège social est dans la ville de Québec ou dans son voisinage immédiat, agent de la couronne du chef de la province et administré par un conseil présidé par son

directeur général et composé de cinq autres membres, tous nommés par le gouvernement sans précision de durée de mandat, et par conséquent tous révocables par le gouvernement, et dont trois au moins sont choisis parmi les fonctionnaires du gouvernement ou d'un agent de la couronne du chef de la province.

Ce conseil d'administration peut également comprendre des membres adjoints nommés par le gouvernement sans droit de vote.

### *Obligations de la régie*

La régie est soumise à un certain nombre d'obligations dont les principales sont celles d'assurer les dépôts et d'être un agent d'information financière du gouvernement.

*Assurance-dépôts.* — La régie garantit à toute personne ayant fait un dépôt d'argent à une institution inscrite ou à une banque le paiement de ce dépôt à échéance, avec les intérêts, jusqu'à concurrence d'une somme de 20,000 dollars, dans le Québec, ou, en dehors du Québec, à une banque ou une institution financière inscrite auprès de la régie.

*Agent d'informations financières du gouvernement.* — La régie doit présenter chaque année un rapport de ses opérations au ministre des Finances. Ce rapport doit contenir tous les renseignements que le gouvernement peut prescrire. En outre, la régie doit fournir au ministre des Finances tout renseignement qu'il requiert.

### *Pouvoirs de la régie*

À côté de ces obligations, la régie dispose d'un certain nombre de pouvoirs : pouvoir d'inspection, pouvoirs spéciaux lui permettant de prévenir la défaillance d'une institution financière ayant reçu des dépôts du public, et surtout pouvoir d'interdire à un individu ou à une catégorie d'individus de recevoir des dépôts.

*Pouvoir d'inspection.* — La régie est investie des pouvoirs et immunités des commissaires nommés en vertu de la loi des commissions d'enquête.

Par conséquent, elle a en tout temps accès à tous les livres, registres, comptes et autres dossiers de toute personne autre qu'une banque qui sollicite ou accepte des dépôts d'argent du public ; ses employés ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'actes

officiels accomplis de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions, et aucun des recours extraordinaires prévus aux articles 834 à 850 du code de procédure civile ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre la régie ni contre les membres de son conseil d'administration agissant en leur qualité officielle.

En outre, toute institution inscrite doit préparer et faire parvenir à la régie, dans les deux mois de la fin de leur année financière, un rapport annuel exposant l'état de leurs affaires et plus particulièrement :

- l'actif et le passif à la fin de l'année financière,
- les revenus et les dépenses de l'année écoulée, ainsi que
- toutes autres informations demandées par la régie.

*Pouvoirs spéciaux.* — En cas de difficultés temporaires et de défaillance possible d'une institution financière membre, et selon des modalités qu'elle détermine, la régie peut :

- consentir des avances temporaires à une institution inscrite ou à une institution dont le permis vient d'être suspendu ou révoqué, ou garantir le paiement des dettes d'une telle institution, dans le but d'éviter ou de réduire une perte ;
- acquérir l'actif d'une institution inscrite ou d'une institution dont le permis vient d'être suspendu ou révoqué.

En vertu de ces pouvoirs spéciaux, et dans la mesure où la régie peut prévenir des faillites en venant en aide à des institutions financières se trouvant en difficultés, elle garantit en fait au public le remboursement de tous ses dépôts dans leur totalité, même lorsque leur montant dépasse 20,000 dollars.

*Pouvoirs statutaires.* — Mais surtout, la régie dispose d'un pouvoir extrêmement important. Elle peut, en vertu de ses statuts, interdire à un individu ou à une catégorie d'individus ou de personnes de recevoir des dépôts d'argent du public dans la province de Québec.

En effet, en vertu de la loi, dans le Québec, nul individu ne peut solliciter des dépôts d'argent du public. En outre, nulle institution ne peut solliciter des dépôts d'argent du public, à moins qu'elle ne soit admise à la régie.

Par conséquent, dans le Québec, aucune personne ne peut recevoir de dépôt d'argent si elle n'est pas inscrite, si elle n'a pas reçu un permis de la régie et si ce permis n'est pas en vigueur.

L'admission au permis conditionne la possibilité de recevoir des dépôts du public.

Aucun individu ne peut obtenir un permis de la régie. Seules, les banques auxquelles s'applique la loi sur les banques ou la loi sur les banques d'épargne du Québec, les caisses d'épargne et de crédit régies par la loi des caisses d'épargne et de crédit, les compagnies de fidéicommiss au sens de la loi des compagnies de fidéicommiss, les compagnies de prêt ou les sociétés de prêt, au sens d'une société incorporée ou d'une compagnie dont l'activité principale au Québec est de prêter de l'argent contre la garantie d'hypothèques immobilières, sans toutefois être une banque, une compagnie d'assurance ou une compagnie de fidéicommiss, sont admissibles à l'inscription, ainsi que les dépositaires de fonds dont la réception donne lieu à la délivrance par le dépositaire d'un document dont le texte indique ou laisse croire que les fonds ont été confiés en dépôts, et les dépositaires de fonds remis à eux avec l'entente que le déposant possède le privilège de les retirer en argent ou d'en disposer par chèque, virement ou autrement en sa faveur ou en faveur d'un tiers.

En outre, la régie peut refuser, en vertu de son règlement, l'émission d'un permis ou son renouvellement, à moins que la personne qui le demande n'établisse à la satisfaction de la régie qu'elle ne se trouve pas dans l'une des conditions suivantes :

- insolvable ou sur le point de le devenir,
- ayant fait défaut de rembourser à échéance un dépôt d'argent, ou de payer à échéance les intérêts dus sur un dépôt,
- ne recevant plus de dépôts du public,
- suivant de mauvaises pratiques commerciales et financières,
- n'étant pas dans une situation financière satisfaisante.

Certaines de ces conditions sont objectives, comme par exemple celle de ne plus recevoir de dépôts du public. Mais d'autres sont subjectives, comme par exemple celle de ne pas être dans une situation financière satisfaisante.

En outre, elles sont fixées par les statuts de la régie, et non pas par la loi, et par conséquent peuvent être modifiées assez facilement.

D'autre part, en dehors des individus, qui se trouvent dans l'interdiction légale de demander un permis, les catégories de per-

sonnes admissibles sont assez larges et sont également fixées par les statuts.

Par conséquent, dans la mesure où ces catégories sont larges, par exemple celle des dépositaires de fonds dont la réception donne lieu à la délivrance par le dépositaire d'un document dont le texte indique ou laisse croire que les fonds ont été confiés en dépôts, et en dehors des individus légalement incapables de demander un permis, ce sont des conditions réglementaires qui donnent les critères d'admission au permis de la régie. Dans la mesure où cette admission conditionne la possibilité de recevoir des dépôts du public, ce pouvoir de refuser le permis à une institution financière, que possède la régie, est en fait extrêmement étendu, car c'est un pouvoir d'interdire la sollicitation et la réception de dépôts d'argent du public.

La régie possède donc des pouvoirs réglementaires extrêmement étendus.

#### *Financement de la régie*

L'administration de la régie occasionne certains frais. En outre, chacune de ses fonctions doit faire l'objet d'un financement.

*Financement des frais d'administration.* — La régie est conçue comme un service public. Par conséquent, les dépenses encourues pour ses frais d'administration sont payées à même le fonds consolidé du revenu pour l'exercice financier 1967-1968, et, pour les exercices subséquents, au moyen d'une allocation annuelle de la législature.

*Financement des services d'information financière.* — La régie remplit une fonction d'informateur financier du gouvernement. Par conséquent, elle est obligée de faire des dépenses de vérification et d'inspection. Ces dépenses sont couvertes par les institutions membres.

En effet, celles-ci doivent verser à la régie le coût des dépenses occasionnées par l'examen de leurs affaires. Et ce coût est déterminé par la régie. Par conséquent, toutes les vérifications demandées par la régie et toutes les inspections sont financées par les institutions faisant l'objet de ces vérifications et de ces inspections.

*Financement de l'assurance-dépôts.* — La régie remplit également une fonction d'assureur des dépôts effectués dans les institutions membres.

Lorsque l'institution membre se trouve dans le Québec, cette assurance est conçue comme un service public. Par conséquent, les sommes nécessaires à la constitution de réserves suffisantes pour couvrir les risques assumés par la régie sont versées à celle-ci par le ministre des Finances, avec la permission et aux conditions fixées par le gouvernement.

Lorsque l'institution membre se trouve en dehors du Québec, elle est obligée de payer une prime annuelle égale au plus élevé des montants suivants :

— cent dollars, ou

— un trentième de un pour cent du montant total des dépôts en vigueur chez ce détenteur de police le 30 avril de ladite année et couverts par cette police.

Étant donné que dans le Québec le financement des réserves d'assurance-dépôts peut occasionner pour les contribuables une charge additionnelle, il peut servir de prétexte au gouvernement pour prélever une taxe nouvelle, sur les institutions financières par exemple. Mais cette taxe qui n'est pas une prime, va alimenter le fonds consolidé de la province et ne sert pas à couvrir directement les réserves de la régie. Celles-ci sont payées par le fonds consolidé.

*Financement des pouvoirs spéciaux et des engagements de la régie.* — Lorsque les ressources de la régie sont insuffisantes pour l'exercice de ses pouvoirs spéciaux ou le respect de ses engagements, le gouvernement peut lui consentir des avances jusqu'à concurrence de 250 millions de dollars.

#### *Subrogation de la régie et sanction des infractions*

La régie se trouve subrogée dans tous les droits du déposant contre le dépositaire pour toutes les sommes payées par elle au lieu et place du dépositaire.

En outre, toutes les infractions à la loi sont passibles d'amendes.

## L'ASSURANCE-DÉPÔTS AU QUÉBEC

### ORIGINALITÉ ET PORTÉE DE LA LOI D'ASSURANCE-DÉPÔTS DU QUÉBEC

La différence principale existant entre la loi d'assurance-dépôts du Québec et la loi d'assurance-dépôts fédérale réside dans le fait que, alors que la loi provinciale s'applique à toutes les institutions financières acceptant des dépôts et interdit aux institutions financières non membres de recevoir des dépôts, par conséquent s'applique à tous les dépôts du public, la loi fédérale ne s'applique qu'à un certain nombre d'institutions définies : banques et sociétés de prêts et de fiducie. Cependant, à côté de ces institutions définies par la loi fédérale, il existe un certain nombre d'intermédiaires qui reçoivent des dépôts et sur lesquels l'État n'a presque pas de contrôle. Or, le public a surtout besoin d'être protégé lorsqu'il dépose son argent auprès de ces institutions financières autres que les banques et les compagnies de prêts et de fiducie. Par conséquent, dans la mesure où la loi provinciale assure le remboursement de tous les dépôts du public, elle protège beaucoup mieux celui-ci que la loi fédérale.

D'un autre côté la loi d'assurance-dépôts du Québec va mettre un peu d'ordre dans le marché monétaire. En effet, d'une part, elle donne au gouvernement un contrôle sur tous les intermédiaires financiers recevant des dépôts du public ; d'autre part, elle constitue, dans la mesure où elle permet au gouvernement d'interdire à certaines catégories ou à certains intermédiaires financiers de recevoir des dépôts du public et établit les critères autorisant à recevoir des dépôts, un embryon de code financier.

Par conséquent, la loi d'assurance-dépôts constitue, beaucoup plus qu'une loi régissant le remboursement des dépôts au public, une véritable loi régissant les intermédiaires financiers.

### CONCLUSION : HARMONISATION DES DEUX RÉGIMES D'ASSURANCE-DÉPÔTS

À l'heure actuelle, nous nous trouvons en présence de deux régimes d'assurance-dépôts, et un problème de dédoublement et d'harmonisation se pose dans le cas des dépôts effectués au Québec dans des banques ou des compagnies de fiducie ou de prêts incorporées auprès du gouvernement fédéral, et dans le cas des dépôts

effectués en dehors du Québec dans des succursales de compagnies de prêts ou de fiducie dont le siège social se trouve incorporé auprès du gouvernement du Québec.

Un amendement à la loi fédérale a donc été adopté, autorisant la société d'assurance-dépôts du Canada à conclure des accords avec les organismes provinciaux similaires, c'est-à-dire avec la régie d'assurance-dépôts du Québec.

Actuellement, il semble que des accords soient en voie d'être conclus, en vertu desquels :

- toutes les banques seraient assurées et inspectées par la société d'assurance-dépôts du Canada ;
- tous les dépôts effectués dans le Québec dans les institutions financières autres que des banques seraient assurés et inspectés par la régie d'assurance-dépôts du Québec ;
- tous les dépôts effectués en dehors du Québec dans des succursales de compagnies de prêts ou de fiducie dont le siège social se trouve incorporé auprès du gouvernement du Québec auraient la possibilité d'être assurés auprès de la régie d'assurance-dépôts du Québec dans la mesure où les provinces dans lesquelles ces dépôts auraient été effectués l'autoriseraient.

La loi donne par conséquent dans le Québec l'assurance au public que ses dépôts, ainsi que ses intérêts, seront remboursés jusqu'à concurrence de 20,000 dollars. Cette loi protège donc les petits épargnants et, dans la mesure où elle les rassure sur le sort de tous leurs dépôts, elle va certainement encourager la concurrence entre tous les intermédiaires financiers et assainir le marché.

Jean D.C. BOULAKIA

et

H.H. BINHAMMER,

*professeurs au Royal Military College  
of Canada (Kingston).*