

[Text]

which is another function of money. The argument says that financial intermediaries can leave the people who lend to them feeling fairly liquid, that is, feeling as if they have lots to spend while at the same time they make funds available to spenders. They in other words, increase the liquidity in the economy and are able to increase the amount of spending that goes on even though there is no parallel expansion in the money supply.

The constitutional implications of these types of analyses are clear. Economists are concluding that, as I said, it is arbitrary to distinguish between an institution that happens to be called a bank and an intermediary that does not happen to be called so. We find at the present time that the dominion which, under the British North America Act, has exclusive legislative authority over banking, nonetheless, exerts its authority over a very limited group of financial intermediaries; namely, the chartered banks, the Quebec savings banks and those institutions which it happens, as I say fortuitously, to have incorporated.

What about the courts? What has been their contribution in this area? You can summarize their position by saying that the courts, unlike the economists, have not recognized the growing similarity between banks and other financial intermediaries. They consequently have not been willing to interpret the federal banking power under the constitution as capable of comprehending regulation of these other institutions. I will not go here into the analysis of the cases that lead up to that conclusion because I have done so in my brief. I would conclude by saying that if the distribution of legislative power is to reflect the reality, the reality that economists are increasingly recognizing then three propositions must be clearly established, if not by the constitution, then by the courts—probably by the constitution because the courts do not recognize them as yet. The first is that only the dominion and not a province be permitted to incorporate a bank. Secondly, in deciding whether an institution is a bank, the only relative considerations are functional considerations, that is, what does the institution do. Considerations of form, for example, should not be relevant as the courts have occasionally looked at considerations of form in deciding whether an institution is a bank. The third proposition is that in making this functional analysis of what an institution does, there should be no absolute distinction drawn between those institutions whose liabilities serve as money and those institutions whose liabilities do not. It, in other words, should not be the criterion used to decide whether an institution is a bank and therefore, whether it can be incorporated by a province.

One final point which I would bring up—and it is also included in my brief—is that the Radcliffe Report also emphasized that even to distinguish between a financial institution and a nonfinancial institution is somewhat arbitrary. The Radcliffe Report found that when, for example, a manufacturer, a trader or a retailer grants trade credit to its customers, it is performing precisely the same function that a bank performs. In the context of Canadian federalism this raises the question whether the dominion might under its banking power as it presently exists, regulate the volume of trade credit.

[Interpretation]

pas moins une certaine valeur emmagasinée qui, précisément, constitue une autre fonction de la monnaie. L'argument poursuit en disant que les intermédiaires financiers peuvent laisser les gens qui leur prêtent dans une liquidité assez confortable, c'est-à-dire, qu'ils sentent qu'ils ont de grandes sommes qu'ils peuvent dépenser tandis que, du même coup, elles placent des fonds à la disposition de ceux qui dépensent. En d'autres termes, elles augmentent la liquidité dans l'économie et sont capables d'augmenter le montant des dépenses en cours bien qu'il n'y ait pas concurremment d'expansion dans l'offre d'argent.

Les implications constitutionnelles de ces types d'analyses sont claires. Les économistes concluent que, comme j'ai dit, il est arbitraire de distinguer entre une institution qui se trouve à s'appeler une banque et un intermédiaire qui ne s'appelle pas une banque. En ce moment, nous voyons que le Dominion qui, en vertu de la Loi de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, a une compétence législative exclusive sur les banques, n'en exerce pas moins son autorité sur un groupe très limité d'intermédiaires financiers; nommément, les banques à charte, les banques d'épargne du Québec et ces institutions que par hasard, elle a incorporées.

Du point de vue constitutionnel, les effets d'analyse de ce genre sont clairs. Les économistes ont conclu que, comme je l'ai dit, il est arbitraire de distinguer entre une institution qui se trouve à s'appeler une banque et un intermédiaire qui ne s'appelle pas une banque. En ce moment, nous voyons que le Dominion qui, en vertu de la Loi de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, a une compétence législative exclusive sur les banques, n'en exerce pas moins son autorité sur un groupe très limité d'intermédiaires financiers; nommément, les banques à charte, les banques d'épargne du Québec et ces institutions que par hasard, elle a incorporées.

Que dire des tribunaux? Quel a été dans ce domaine le rapport? On peut résumer leur situation en disant que les tribunaux, au rebours des économistes, n'ont pas reconnu la similarité de plus en plus étroite entre les banques et les autres intermédiaires financiers. Aussi, ils n'ont pas été disposés à interpréter le pouvoir bancaire fédéral en vertu de la Constitution comme capables d'englober la réglementation de ces autres institutions. Je ne pénètre pas ici dans l'analyse des cas qui nous amènent à cette conclusion parce que je l'ai fait dans mon mémoire. En guise de conclusion, je dirai que si la distribution du pouvoir législatif doit refléter la réalité, cette réalité que les économistes reconnaissent de plus en plus, trois propositions doivent alors être nettement établies, sinon en vertu de la Constitution, alors par les tribunaux probablement par la Constitution vu que les tribunaux ne les reconnaissent pas encore). La première vise à ce que seul le Dominion et non pas la province soit autorisé à incorporer une banque. La deuxième, lorsqu'il s'agit de décider si une institution est une banque, seules les considérations fonctionnelles devraient entrer en jeu, c'est-à-dire, savoir ce que fait réellement l'institution. Les considérations de forme, par exemple, ne sont pas jugées pertinentes vu que le tribunal tient rarement compte des considérations de forme pour juger si une institution est une banque. La troisième proposition c'est que lors de l'élaboration de cette analyse fonctionnelle quant à ce que fait une institution, il ne devrait pas y avoir de distinction absolue de fait entre les institutions dont les dettes servent à titre d'argent et les autres où il n'en est pas ainsi. En d'autres termes, ne devraient pas être le critère utilisé