

ing that the Act's definition of investment companies is in thruth an acceptable definition of banks, and that the Act imposes controls appropriate for banking institutions, only companies incorporated by or pursuant to an Act of Parliament are subject to the specified controls. Provincially incorporated institutions continue unregulated by the federal authorities.

There is an obvious need for a more systematized and clear-cut extension of federal "banking" regulations, responsibilities and privileges. According to a member of the Porter Commission:<sup>13</sup>

The need for a national code for banking activities is much more evident today than it was when the Commission's report was published.

.....  
The grey area between federal and provincial jurisdiction now inhabited by the so-called near-banks has been the area where the most rapid expansion has been occurring and to leave it grey may well leave a bigger problem for the future which might ultimately become a problem of monetary control as well as one of supervision.

The present Governor and the Bank of Canada has consistently asserted that the growth of financial intermediaries has not hindered the effectiveness of monetary policy.<sup>14</sup> And yet his predecessor, Mr. James Coyne, found through experience that federal controls were weakened by the operations of institutions such as installment finance companies. The 1956 Annual Report of the Bank of Canada to the Minister of Finance contains this statement:<sup>15</sup>

The existence of what amounts to a rival banking system, competing for deposits and short-term funds in order to make short-term loans to finance consumption (and to an increasing extent the instalment finance companies also make loans to industrial, contracting, transportation, merchandising and other businesses) without supervision or regulation, and out of step with the trend of credit policy in the regular banking system, can be a definite handicap to monetary policy during a boom, and will also have destabilizing effects during any recession of activity that may ensue.

The case is strong for clearly defining, in economically realistic terms, the banking function, and for setting out the limits of federal power and responsibility over that function. Your Committee might well concern itself with this matter.

P. N. McDonald

Faculty of Law  
University of Alberta

June, 1971

<sup>13</sup> Hearings before the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs No. 27, 1719 (1966).

<sup>14</sup> See Evidence of the Governor before the Royal Commission on Banking and Finance 9-10 (1964).

<sup>15</sup> 27.

tion en société à cette fin et cela serait de la juridiction du Parlement.

Aussi, aucune province par exemple ne pourrait légiférer pour la constitution des banques en sociétés.

Il est soumis que la décision de Murphy J. dans le cas *Dominion Trust* n'est pas exacte.

Afin de donner aux pouvoirs bancaires un don significatif d'autorité législative, il faudra peut-être modifier l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Il existe des déclarations juridiques qui peuvent contredire chacune des propositions qui, d'après l'auteur, doivent être conservées si la responsabilité législative doit refléter la réalité économique et les intentions des rédacteurs de la Constitution. Ces propositions sont les suivantes:

- (1) Seul le Dominion peut constituer en société des «banques» ou autoriser la constitution en société de «banques».
- (2) Des études fonctionnelles seulement sont significatives quand il s'agit de décider si une institution est une «banque»; les études de forme ne le sont pas.
- (3) La fonction distinctive des «banques» peut être menée sans l'émission d'obligations passives qui servent de paiement.

#### *Le laisser faire dans un système fédéral*

Il a été reconnu dans l'affaire *Moyen*, dans l'affaire *Dominion Trust* et par Lederman que si le Parlement adoptait une loi selon l'article 91(15) qui interdirait toute personne d'effectuer des opérations bancaires autres qu'une banque à charte, une loi qui autoriserait les institutions provinciales d'effectuer des opérations bancaires serait invalidée. Le Parlement ne s'est pas rendu jusque là. A la suite de l'accord du gouvernement fédéral face à la législation provinciale dans le domaine bancaire, on a vu apparaître «une structure réglementaire parfois confuse». La revue décennale de la *Loi sur les banques* prévue pour 1964, a été reportée à plus tard en attendant le rapport de la Commission Porter. La Commission a trouvé que les institutions qui n'étaient pas alors réglementées par la *Loi sur les banques* avaient fait des pas dans le domaine bancaire et, ce faisant, le réseau de réglementation partagé des institutions remplissant des fonctions semblables était injustement arbitraire, inéquitable et, dans certains cas, inadéquat.<sup>2</sup> Les recommandations de la Commission étaient directes et radicales:<sup>3</sup>

Nous concluons que la réglementation fédérale devrait être obligatoire pour toutes les institutions privées engagées dans des opérations bancaires et que les autres institutions ne devraient pas avoir le droit d'opérer en tant que banques, c'est-à-dire d'accepter des fonds du public sous forme de dépôts à vue ou de comptes à court terme.

Les sociétés qui ont été constituées en corporations au niveau provincial et qui veulent des pouvoirs bancaires n'auraient qu'une alternative: faire une demande de charte au Parlement fédéral ou faire une demande de permis d'opérer en tant que banque auprès des autorités fédérales. La révision de la *Loi sur les banques* de 1967 n'a rien fait pour restreindre les institutions quasi-bancaires comme l'avait recommandé la commission. Cette

<sup>1</sup> Rapport de la Commission Porter 362.

<sup>2</sup> *Ibid* page 375.

<sup>3</sup> *Ibid* page 364.