

raises important political and constitutional questions.

No better illustrations of the essentially haphazard nature of regulation in the banking field can be found than in three Dominion Statutes. The first of these is the *Co-operative Credit Association Act*⁷, the only federal law respecting credit unions. The credit unions and caisses populaires have established central credit societies to provide a variety of banking services for the local societies. As bankers for the locals, the centrals consolidate their liquid assets and provide the main pool of reserves for the system. The 1958 Federal Act was passed, according to the Porter Commission, "in order to remove any doubts about the constitutional position of the provincial centrals by permitting them to register under a federal act, and to establish a national society."⁸ Membership in the national society, which is supervised by the Superintendent of Insurance, is voluntary. Societies belonging to the national central are subject to "banking" controls: minimum reserve requirements and limitations upon the issuance of liabilities. As observed by Tucker J. in the *Moyen* case, the federal Act indicates an "implicit recognition by parliament of the right of credit unions to engage in the business they were set up to do".⁹

In the 1967 Canadian banking legislation, the issue of direct federal government responsibility for the regulation of financial intermediation in Canada was postponed. An indirect approach was taken through the *Canada Deposit Insurance Corporation Act*.¹⁰ By this scheme the federal government requires a broad group of deposit-taking institutions which it has created—chartered banks, federally chartered trust and loan companies—to insure the individual customer's deposits. Provincially created deposit-taking institutions of the same types are given the opportunity with the consent of the provincial governments, to enter into the same deposit insurance arrangements on the same terms. The opposition parties argue strongly, but without success, for compulsory insurance of all deposits in all financial institutions in Canada, urging both in the House and before the Committee on Finance, Trade and Economic Affairs that the federal authority was adequate for this purpose and that Parliament ought not to concede to the provinces a jurisdiction which they do not possess.¹¹

The recent and spectacular failures of a number of financial institutions notably Atlantic Acceptance Corporation, called to Parliament's attention the need for supervision and control of those intermediaries, particularly sales finance companies, which theretofore had been governed only by the general provisions of company law. Parliament enacted the *Investment Companies Act*¹² which imposes stiff regulations on companies whose major business is to borrow money by the issuance of securities and to use the proceeds to make loans or purchase shares of corporations. The Act provides for the filing of statements and information and for general supervision by the Superintendent of Insurance. Notwithstanding

impose a limitation territoriale ainsi que fonctionnelle au pouvoir provincial de constitution.

Lederman soutient qu'aucune limite fonctionnelle n'est imposée il donne l'exemple suivant:¹⁴

... Quelques institutions financières possédant une charte provinciale («on les appelle les quasi-banques») des transactions bancaires, ces transactions bancaires relèvent de la juridiction fédérale en vertu de l'article S. 91 (15) et (16) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. En vertu de cet article, s'il le veut, le Parlement fédéral pour réglementer les sociétés provinciales au moyen de lois qui est en naissance et en substance une loi bancaire.

En d'autres mots, le fait que le Parlement, dans l'exercice de sa juridiction en vertu des items énumérés à l'article 91, peut réglementer les transactions d'une société provinciale, ne veut pas dire étant donné que cet organisme est légalement constitué par la province, que cette reconnaissance soit nulle.

McNairn¹⁵, Letroy¹⁶, et Ziegel¹⁷ croient que l'article 92(11) établit une restriction fonctionnelle. L'historique de l'article S92(11) appuie cette opinion. Le libellé original inscrit dans les résolutions du Québec se lisait comme suit: «Le fait de constituer légalement les sociétés privées ou locales, si ce n'est seule dont les transactions relèvent du Parlement général». L'intention d'empêcher les provinces de constituer légalement les sociétés dont les transactions relèveraient de règlements fédéraux, est évidente. Quels que soient les mérites de cette controverse, elle n'est pas pertinente quand la question est de savoir si la province peut constituer en société une société dans le but de faire de la banque; et ceci, en vertu du paragraphe 15 de l'article 91, confère au Dominion l'autorité de constituer des banques en société, et les pouvoirs respectifs du Dominion et des provinces sont mutuellement exclusifs. Ainsi, si cela peut être une proposition soutenable que les provinces peuvent constituer en sociétés, disons, des sociétés de navigation ou de transport maritime, en dépit du paragraphe 10 de l'article 91, mais cela est étant à la législation fédérale pertinente, il en est autrement en ce qui concerne des institutions bancaires. Seulement le Dominion peut autoriser la constitution en société des banques. Que cela soit l'opinion du ministère fédéral de la Justice est évident des propos échangés entre M. Cameron, membre du comité permanent sur les Finances, le Commerce et les Affaires économiques de la Chambre des communes, et M. J.-W. Ryan, représentant du ministre de la Justice¹⁹.

M. Cameron: Est-ce que cela (le paragraphe 15 de l'article 91) signifierait que, à moins qu'une personne ou une société n'ait l'autorité du Parlement du Canada elle ne peut se livrer à la banque.

M. Ryan: En ce qui concerne le corps constitué, cela serait clairement ainsi, à cause de la constitution des banques en société. Vous devriez avoir une constitu-

¹⁴ *Corporate Bodies and Public Monopolies in Lang* (ed.), *Contemporary Problems of Public Law in Canada* 116 (1968).

¹⁵ *Transportation, Communication and the Constitution* (1969)

47 Can. V Bar Rev. 355 qt 361 n. 37.

¹⁶ *Canada's Federal System* 472 (1913).

¹⁷ *Constitutional Aspects of Canadian Companies in Ziegel* (ed.) Stud Studies.

¹⁸ Pope, *Confederation Documents* 47 (1895).

¹⁹ Témoignages devant le Comité permanent sur les Finances, le Commerce et les Affaires économiques, numéro 18, 902 (1966) (les passages soulignés l'ont été par nous).

⁷ S.C. 1952-53, c. 28.

⁸ Porter Commission Report 167.

⁹ *La Caisse Populaire Notre-Dame Limitee v Moyen* (1967)

59 W.W.R. 129 at 159.

¹⁰ S.C. 1966-67, c. 70.

¹¹ See House of Commons Debates, Feb., 1967; Hearings before the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, No. 46 (1967).

¹² S.C. 1970-71, c. 33.