

Your commissioners have no doubt that accumulated insurance funds are, in every essential particular, trust funds. They belong to the policyholders and not to the shareholders. The directors are not in possession of them as trading capital in any sense or to any degree. They are not subject to trading risk. They are held in trust for investment and to be eventually paid to those whose money they are.

The courts have been unwavering in their stand that the business of insurance is a subject matter committed exclusively to the provincial legislatures. The position has been described as follows:²⁸

From the time that *Citizens' Insurance Co. v. Parsons* (1881), 7 App. Cas. 96 marked out the regulation of the business of insurance for exclusive provincial legislative control, the Dominion has failed in its every attempt to justify before the courts the validity of federal regulatory legislation—The burden of precedent that has been built up against the Dominion would seem to leave it little hope for successful legislation to achieve its purpose.

Even if insurance companies might be considered banking institutions, the prospects for federal regulatory control are bleak. In a recent case, Hall J. was able to say: "The Province has the sole power and responsibility to determine what degree of protection it will stipulate from insurers in favour of insureds..."²⁹

It is to be hoped, however, that the courts do not lose sight of the dual function performed by life insurance companies. Life insurance affords security against unforeseeable contingencies; at the same time it provides a tremendous reservoir of capital funds to aid in financing the growth of the economy. One observer describes their influence as follows:³⁰

Because of the magnitude of their operations, the Canadian life insurance companies, through their investment decisions, necessarily exert a particularly strong influence on the savings-investment process and on the broad patterns of allocation of resources within the Canadian economy.

Legislation which attempts to control the disposition of insurance company assets may be designed either to protect the interests of policyholders or to regulate the flow of funds, quantitatively and directionally, from surplus to deficit units in the economy. Legislation of the latter type is characterized more appropriately as "banking" than "insurance" legislation. For both analytical and practical purposes, the point to remember is that institutions as different as banks and insurance companies have the common characteristic of borrowing directly or indirectly from primary lenders by persuading people to hold claims on the intermediary and of transferring the funds so obtained to spending units.

Mention must be made here of investment companies, whose methods are in one sense quite unlike those of banks. Unlike other financial intermediaries, they are not primarily concerned with borrowing and lending. They do, it is true, borrow some of their funds, by the issue of debentures, and they do lend in so far as they hold

conçus afin de protéger le détenteur de la police contre un événement imprévu dans l'avenir; ils fournissent essentiellement au détenteur une assurance contre une vie trop longue. De plus, les obligations émises par les compagnies d'assurance sous la forme de contrat de capitalisation et de rentes viagères sont des obligations à long terme qui ne comportent pas cet élément de liquidité qui est généralement considéré comme la caractéristique distinctive des réclamations contre les intermédiaires financiers. Le professeur Sayers est d'avis que les intermédiaires financiers qui apportent peu d'argent liquide à l'économie sont loin d'être des institutions bancaires;²⁸ or, l'apport des compagnies d'assurance est presque nul.²⁹

Toutefois, deux caractéristiques inhérentes au contrat d'assurance-vie ordinaire, la valeur de rachat en espèce et des clauses de prêt sur police, permettent de tirer certaines sommes liquides des économies réalisées grâce à l'assurance-vie. Il est donc possible, si le besoin s'en fait sentir, d'utiliser temporairement ou de façon permanente l'ensemble des économies accumulées dans les années précédentes grâce à une police d'assurance-vie. Conséquemment, les économies de ce genre sont quelquefois considérées comme étant un «avoir liquide» qui peut être converti assez rapidement en espèce. En dépit toutefois de cette caractéristique de liquidité associée avec les valeurs en espèce des polices d'assurance-vie, un certain nombre de faits de base différencient les compagnies d'assurance de ces intermédiaires qui peuvent être appelés sans hésitation des institutions bancaires.²⁹ Tout d'abord, les économies réalisées grâce aux primes versées aux compagnies d'assurance-vie sont réalisées à long terme et sont de nature contractuelle; elles sont par conséquent plus stables. Deuxièmement, l'accumulation d'économies grâce à une police d'assurance-vie est secondaire ou accessoire au but premier qui est de fournir une protection financière aux bénéficiaires dans l'éventualité de la mort de l'assuré. Troisièmement, il est normalement prévu que les économies d'assurance vie demeureront intouchées jusqu'à la mort de l'assuré plutôt que d'être retirées pour être dépensées.

De plus, le rapport assuré-assureur est très différent du rapport créancier-débiteur. La Commission royale sur l'assurance-vie décrivait l'assurance-vie en ces termes:³¹

Les commissaires ne doutent pas que les fonds d'assurance accumulés soient, dans toutes ces caractéristiques essentielles, des fonds fiduciaires. Les détenteurs de polices et non pas les actionnaires en sont les propriétaires. Les directeurs sont en aucune façon ou dans aucune mesure possesseurs de ces fonds comme capital actif. Ils ne sont pas soumis aux risques professionnels. Ils sont détenus en fidéicomis pour être investis et éventuellement remboursés à ceux qui en sont propriétaires.

Les tribunaux ont invariablement soutenu que l'assurance est une question qui relève exclusivement de la compétence provinciale. Cette position a été décrite comme suit:³²

²⁸ Sayers, *Modern Banking* 253 (7th ed. 1967).

²⁹ *Id.* 165.

³⁰ Voir *Life Insurance Companies as Financial Institutions*, une monographie préparée pour la Commission on Money and Credit 16-19 (1962).

³¹ Commission royale sur l'assurance-vie, rapport 167 (1907).

³² Renvoi explicatif, (1942) 4 D.L.R. 146.

²⁸ Editorial note, [1942] 4 D.L.R. 146.

²⁹ A.—6. *Ontario v. Policy-Holders of Wentworth Insurance Co.* (1969) 6 D.L.R. (3d.) 545 at 575.

³⁰ Crick, *Commonwealth Banking System* 431 (1965).