

## APPENDIX "GGGGG"

To the Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution of Canada

## FINANCIAL INTERMEDIARIES AND THE CONSTITUTION

Financial intermediaries have been subject to a greater degree of government supervision and regulation than other business enterprises, with the exception of the public utilities (the main representatives of which are railroads, bus lines, airlines, and electric power, gas, water, and telecommunications companies). Indeed, most financial intermediaries have been regarded as basically public utilities because of the importance to the stability and growth of the economy of, first, the flexibility of the supply of money, which has come to be more and more under the control of financial intermediaries, and second, the solvency of thrift institutions and insurance organizations as the depositories of an increasing proportion of the financial assets and of the total wealth of the bulk of the population.

In Canada, the creation and regulation of financial intermediaries is divided between the federal government on the one hand and the ten provincial governments on the other. The specific division is not based on considerations of economic effects or administrative efficiency, but is the result of the distribution of legislative power accomplished by the British North America Act and the subsequent judicial interpretations of that statute. Of equal significance in the present dual, and partly duplicative, system of constitution and regulation is the tendency of the federal Parliament to acquiesce in provincial assertions of legislative competence and not to fulfill its constitutional responsibilities. Historical accident has had as well not a little to do with the evolution of the present structure of control.

Among the classes of legislative competence in the British North America Act which are relevant to the business of financial intermediaries, section 91, paragraph 15 is of primary importance and constitutes the central concern of this presentation. The paragraph assigns to the exclusive legislative authority of the Parliament of Canada, notwithstanding anything in the Act, all matters coming within the class of subjects "Banking, Incorporation of Banks, and the Issue of Paper Money." That grant of power is surrounded by others of a similar and complementary nature: "Currency and Coinage" (section 91(14)); "Savings Banks" (section 91 (16)); "Bills of Exchange and Promissory Notes" (section 91(18)); "Interest" (section 91(19)); and "Legal Tender" (section 91(20)). The observation of Hudson J. of the Supreme Court of Canada is apt: "Read together these have a cumulative effect, I think, much greater than if individual headings were taken separately".<sup>1</sup>

In *Canadian Pacific Railway Co. v. Ottawa Fire Insurance Co.* Davies J. Said:<sup>2</sup>

The obvious reason why the incorporation of banks was assigned to the Dominion and not left with the provinces was that the whole subject of banking, and its adjuncts, was being assigned to the Dominion

## APPENDICE «GGGGG»

Au Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution du Canada.

## LES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS ET LA CONSTITUTION

Plus que toute autre entreprise financière à l'exception peut-être des services publics (dont les principaux représentants sont les chemins de fer, les autobus, les lignes aériennes, les services d'électricité, d'essence, d'eau et des compagnies de télécommunications), les intermédiaires financiers ont été soumis à des règlements et un contrôle plus strict de la part du gouvernement. En effet, la plupart des intermédiaires financiers ont été considérés comme étant les installations de service public étant donné l'influence qu'a sur la stabilité et la croissance de l'économie, premièrement, la flexibilité de la disponibilité de l'argent qui de plus en plus est soumis au contrôle de l'intermédiaire financier et, deuxièmement, la solvabilité des institutions d'épargne et des organismes d'assurance en tant que dépositaire d'une proportion de plus en plus croissante des avoirs financiers et de la richesse totale de la majeure partie de la population.

Au Canada, ce sont les gouvernements fédéraux et provinciaux qui se partagent la création et la réglementation des intermédiaires financiers. Cette division de la tâche n'est pas fondée sur les effets économiques ou l'efficacité administrative, mais elle est plutôt le résultat de la distribution des pouvoirs législatifs en vertu de l'Acte de l'Amérique du nord britannique et des interprétations juridiques subséquentes de cette loi. Il y a un autre fait aussi important dans le système actuel à caractère dualiste et partiellement duplicatif que la Constitution et la réglementation est la tendance du Parlement fédéral à accepter les affirmations provinciales de compétence législative et de ne pas faire honneur à ses responsabilités d'ordre constitutionnel. L'histoire aussi a eu un rôle à jouer dans l'évolution des structures actuelles de contrôle.

Parmi les classes de compétence législative de l'Acte de l'Amérique du nord britannique qui a trait aux intermédiaires financiers, l'article 91, alinéa 15 est d'une importance primordiale et constitue l'intérêt principal du présent mémoire. Selon l'alinéa, c'est à l'autorité législative du Parlement du Canada, malgré la teneur de l'Acte, que revient toutes les matières de la rubrique «les banques, la Constitution en corporation des banques et l'émission du papier monnaie». La délégation de ce pouvoir s'accompagne d'autres pouvoirs de même nature: «les cours monétaires et le monnayage» (article 91 (14)); «les caisses d'épargne» (article 91 (16)); «les lettres de change et les billets à ordre» (article 91 (18)); «l'intérêt de l'argent» (article 91 (19)); et «les offres légales» (article 91 (20)). L'observation de J. Hudson de la Cour suprême du Canada est fort à propos: «prise collectivement, ces rubriques ont un effet plus cumulatif, je crois, que si elles étaient prises séparément.»<sup>1</sup>

Dans l'affaire de la compagnie de chemin de fer du Pacifique canadien contre *Ottawa Fire Insurance Co.*, J. Davies a dit:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Re Alberta Legislation (1938) 2 D.L.R. 81 at 135.

<sup>2</sup> (1907) 39 S.C.R. 405 at 425.

<sup>1</sup> Législation d'Alberta (1938) 2 D.L.R. 81 page 135.

<sup>2</sup> (1907) 39 R.C.S. 405 page 425.